

TARTU ÜLIKOOL
Euroopa Kolledž

Magistritöö

Ketlin Jaani-Vihalem

**Eesti tulemuslikkuse põhitegurid EL otsustusprotsessis
IT-agentuuri loomise näitel**

Juhendaja: Ramon Loik, MA
Kaasjuhendaja: Kristiina Tõnnisson, PhD

Tartu 2013

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

Kaitsmine toimub mail 2013. aastal kell Lossi 36 auditooriumis 103.

Retsensent: Margit Säre (MA), Euroopa Kolledž

Annotatsioon

Eesti tulemuslikkuse põhitegurid EL otsustusprotsessis IT-agentuuri loomise näitel

Pealkiri: Eesti tulemuslikkuse põhitegurid EL otsustusprotsessis IT-agentuuri loomise näitel

Pealkiri võõrkeeles: Estonian Performance in EU Decision-Making Process by Example of the Establishment of the IT Agency

Autor: Ketlin Jaani-Vihalem

Juhendaja: Ramon Loik, MA; Kristiina Tönnisson, PhD

Retsensent: Margit Säre, MA

Aasta: Mai 2013

Töö originaalkeel ja maht: eesti (koos lisadega 87 lk)

MAGISTRITÖÖ

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on EL vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise ameti (lühendatult: IT-agentuur) loomise näitel hinnata Eesti EL justiits- ja siseküsimuste otsustusprotsessis tulemusliku osalemise põhitegureid. Magistritöö aktuaalsus seisneb vajaduses teaduspõhiselt selgitada, mida saaks Eesti väikeriigina arvestada EL otsustusprotsessis tulemuslikuks osalemiseks. Uurimistöö põhimeetodina on kasutatud selgitavat juhtumiuuringut, mille läbiviimisel on toetunud ekspertintervjuudele ning kirjalikult dokumenteeritud allikmaterjalidele.

Eesti tulemuslikkuse IT-agentuuri loomise protsessis määrasid mitmed tegurid – oskus prioriteete seada ja neid eesmärgipäraselt kasutada, protsessis osalenud ametnike professionaalsus ja valdkondlik kompetents, läbirääkimisstrateegiate õige kasutamine. Samuti tegevustatud riiklik tahe agentuuri asukohamaaks saada, õige ajaraamistik ning Eesti pakkumise atraktiivne sisu. Eesti tulemuslikkust EL otsustusprotsessis osalemisel tuleks teiste näidete ja võrdluste kaudu edasi uurida, loomaks nn parimate praktikate kogumik, millele saaks edaspidi sarnastes olukordades toetuda.

Magistritöö märksõnad: IT-agentuur, liberaalne valitsustevahelisus, väikeriigid, huvide kujundamine, EL otsustusprotsess, justiits- ja siseküsimused.

SISUKORD

LÜHENDID.....	6
SISSEJUHATUS.....	7
1. JUSTIITS- JA SISEKÜSIMUSTE KOOSTÖÖ TEOREETILINE RAAMISTIK.....	12
1.1. EL justiits- ja siseküsimuste koostöö kujunemine	12
1.1.1. Valitsustevaheline koostöö justiits- ja siseküsimustes.....	12
1.1.2. Justiits- ja siseküsimuste koostöö Euroopa Liidu raamistikus.....	13
1.2. Eesmärkide formuleerimine justiits- ja siseküsimustes.....	15
1.2.1. Justiits- ja siseküsimuste eesmärkide seadmine Euroopa Liidu tasandil.....	15
1.2.2. Justiits- ja siseküsimuste eesmärkide seadmine Eestis.....	16
1.3. Uurimistöö metodoloogia.....	18
1.3.1. Liberaalne valitsustevahelisus.....	18
1.3.2. Selgitav juhtumiuuring uurimistöö meetodina.....	23
2. VÄIKERIIKIDE ASEND JUSTIITS- JA SISEKÜSIMUSTE MITMETASANDILISES OTSUSTUSPROTSESSIS.....	26
2.1. EL otsustusprotsess justiits- ja siseküsimustes.....	26
2.2. Eesti siseriiklik otsustusprotsess justiits- ja siseküsimustes.....	29
2.3. Väikeriikide võimalused huvide ja eelistuste kaitsmiseks.....	31
2.3.1. Eesti avaliku sektori väljakutsed Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemisel.....	32
2.3.2. Väikeriikide edu saavutamise võimalused rahvusvahelistes läbirääkimistes.....	33
3. EESTI TULEMUSLIKKUS IT-AGENTUURI LOOMISEL.....	37
3.1. IT-agentuuri loomise tõuketegurid.....	37
3.1.1. IT-agentuuri loomise protsess.....	37

3.1.2. IT-agentuuri loomise kesksed võimaldajad ning takistajad	39
3.2. Eesti suutlikkus oma huvide realiseerimisel	42
3.3. Põhijäreldused ja soovitused.....	49
KOKKUVÕTE.....	55
KASUTATUD ALLIKAD.....	60
LISAD.....	73
Lisa 1. Intervjueeritavad ja kategooriad.....	73
Lisa 2. Küsimustikud kategooriate kaupa.....	74
Lisa 3. Siseriiklikku otsustusprotsessi toetav koordineerimisüsteem.....	78
Lisa 4. IT-agentuuri loomine ajateljel.....	79
Lisa 5. Eesti ja Prantsusmaa ühispakkumine (väljavõte EL Nõukogu dokumendist nr 16658/10)	80
Lisa 6. Eesti kandideerimine IT-agentuuri asukohamaaks ajateljel.....	81
Lisa 7. Eesti pakkumise kokkuvõte IT-agentuuri asukohamaaks kandideerimisel.....	82
SUMMARY.....	83

LÜHENDID

Ad hoc	ajutine
Agentuur	IT-agentuur; Amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks (ametlik nimi)
AFSJ	Area of freedom, security and justice
COREPER	Comité des Représentants Permanents (Alaliste esindajate komitee)
EL	Euroopa Liit
ELAK	Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon
ELPOL	Eesti Euroopa Liidu poliitika strateegiadokument (vastu võetud Vabariigi Valitsuse tasemel)
ELTL	Euroopa Liidu Toimimise Leping
ELS	Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat
Eurodac	Varjupaigataotlejate sõrmejälgede infosüsteem (EL)
Europol	Euroopa politseiamet (EL)
KOK	Koordinatsioonikogu
Komisjon	Euroopa Komisjon
Nõukogu	Euroopa Liidu nõukogu
Parlament	Euroopa Parlament
TREVI	Terrorism, Radicalism, Extremism and Violence
SIS	Schengeni infosüsteem (EL)
SIS II	Schengeni teise põlvkonna infosüsteem
VIS	Viisainfosüsteem (EL)

SISSEJUHATUS

Eesti liikmeksõleku ajal (alates 01.05.2004) on Euroopa Liidus (edaspidi ka EL) aset leidnud mitmed olulised muudatused, mis on sundinud liikmesriike järk-järgult uute oludega kohanduma. Schengeni ala laienemine, Lissaboni lepingu jõustumine, EL-i ja euroala laienemine on mõned olulisemad näited, mis on otseselt mõjutanud enamikku Euroopa Liidu liikmesriikidest. Samuti on viimasel kümnendil mitmete väljakutsete ning reformidega silmitsi seisnud ka EL justiits- ja siseküsimuste valdkond kitsamalt.

Amsterdami ja Lissaboni lepingu jõustumisele järgnenud põhimõttelised muudatused EL justiits- ja siseküsimuste otsustusprotsessis on järjest enam sundinud taganema valitsustevahelisusele omase lähenemise ning rajanud teed supranatsionaalsete institutsioonide rolli suurenemisele. Eesti jaoks tähendas see kohanemist paralleelselt kahe erineva otsustusprotsessiga – Amsterdami lepingu järgselt veel osaliselt säilinud EL Nõukogu (edaspidi ka *nõukogu*) ainupädevusega ning ka kaasotsustusmeetodiga. Enda huvide kaitsmisel pidi Eesti suutma võrdselt hästi orienteeruda mõlemas otsustusprotsessis ning olema seejuures valmis seadma kaugeleulatuvamaid eesmäärke.

Innovatiivsete e-lahenduste propageerija ning rakendajana silma paistnud Eesti on järjepidevalt toetanud IT-süsteemide tõhusamat rakendamist erinevates koostööformaatides. Viimast ka EL justiits- ja siseküsimuste valdkonnas, eriti Schengeni koostöös, kus piirideta alal tuleb õiguskaitseasutusel olla suuteline võitlema kuritarvitustega kaasaegseid ning kiireid meetodeid kasutades. Schengeni infosüsteem (SIS), viisainfosüsteem (VIS) ning varjupaigataotlejate sõrmejälgede infosüsteem (Eurodac) on olnud seetõttu vajalikud kompensatsioonimeetmed EL liikmesriikide õiguskaitseasutustele. See tähendab aga, et Euroopa Liidu siseturvalisus sõltub suures osas infotehnoloogiliste lahenduste stabiilsest toimimisest. Selle tagamiseks ja arendamiseks ellu kutsutud EL sisejulgeoleku IT-agentuuri¹ (edaspidi

¹ Ametlikult: Amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks (ing k. Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice)

IT-agentuur või *agentuur*) loomine 2011. aastal oli seetõttu oluline edasimineku EL justiits- ja siseküsimuste koostöö tõhustamisel.

EL agentuuride, ennekõike detsentraliseeritud agentuuride² (mille hulka kuulub ka IT-agentuur) loomine ei ole olnud lineaarne protsess ning seda ei raamista ühtsed reeglid. Kuna detsentraliseeritud agentuurid luuakse Euroopa Liidu parema tajumise eesmärgil erinevatesse liikmesriikidesse (Euroopa Komisjon, 2008), siis on neist kujunenud ühed suuremad n-ö kauplemisobjektid Euroopa Liidu tasandi koostöös. Seetõttu võib agentuuri asukohas kokkuleppimine tähendada keerukaid läbirääkimisi otsustusprotsessi osaliste vahel ning mõjutada liikmesriikide vahelisi suhteid veel pikka aega.

IT-agentuuri loomise protsess sisaldas mitmel tasandil vaidlusi asukohamaa üle. Samas toimusid need vaidlused agentuuri õigusliku aluse menetluse raames, mis arvestades Lissaboni lepinguga kaasnenud muudatusi otsustusprotsessis, tegid kogu olukorra mitmeti komplitseerituks. Agentuuri asukohamaaks kandideerinud Eesti pidi ühelt poolt suutma oma huvide eest seista valitsustevahelises läbirääkimissituatsioonis, teisalt arvestama formaalse otsustusprotsessi loogika ning eripäradega. IT-agentuuri peakorteri loomine Tallinnasse on märk Eesti tulemuslikust tegutsemisest Euroopa Liidu otsustusprotsessis, mida käesoleva uuringu kontekstis saab käsitleda positiivse *juhtumina*.

Võttes aluseks IT-agentuuri loomise kui *juhtumi*, on käesoleva magistritöö **eesmärgiks** määratleda Eesti kui väikeriigi EL justiits- ja siseküsimuste otsustusprotsessis osalemise tulemuslikkuse põhitegurid. EL justiits- ja siseküsimuste otsustusprotsessis osalemise tulemuslikkust pole autorile teadaolevalt Eestis seni uuritud. Euroopas on küll mitmeid teadustöid, mis keskenduvad väikeriikide edu või mõjuulatuse väljaselgitamisele Euroopa Liidu koostöös (nt Beinartoviča, 2012; Golub, 2013; Lehtonen, 2009), ent nendegi puhul pole fookus suunatud justiits- ja siseküsimuste valdkonna eripärade

²Detsentraliseeritud agentuurid – sõltumatud juriidilised isikud, mis tegutsevad ELi avaliku õiguse kohaselt ning täidavad eelkõige tehnilisi, teaduslikke, operatiiv- ja/või regulatiivseid ülesandeid.

väljaselgitamisele. Sellest tulenevalt seisneb käesoleva magistritöö **aktuaalsus** vajaduses teaduspõhiselt selgitada, mida saaks Eesti väikeriigina arvestada EL justiits- ja siseküsimuste otsustusprotsessis tulemuslikuks osalemiseks, et seda võimalusel ka edaspidi sarnastes olukordades aluseks võtta.

Käesolev magistritöö seab **uurimisküsimuseks**, millised põhitegurid määravad väikese liikmesriigi tulemuslikkuse Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste otsustusprotsessis IT-agentuuri loomise näitel? Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised **uurimisülesanded**:

1. **Anda ülevaade** EL justiits- ja siseküsimuste koostöö eesmärkidest ja nende kujundamisest ning **hinnata** liberaalset valitsustevahelist lähenemist kui teoreetilist raamistikku nende eesmärkide seadmisel;
2. **Kirjeldada detailselt** EL justiits- ja siseküsimuste formaalset otsustusprotsessi ning väikeriikide asendit ja võimalusi koostöö kujundamisel;
3. **Määratlenda** IT-agentuuri loomise näitel Eesti kui väikese liikmesriigi tulemuslikkuse põhitegurid EL justiits- ja siseküsimuste otsustusprotsessis osalejana ning otsuste kujundajana, sh
 - a. **kirjeldada võimalikult detailselt** IT-agentuuri loomist ning selle keskseid võimaldajaid ning takistajaid;
 - b. **analüüsida**, kas ja kuivõrd tugines Eesti IT-agentuuri loomisprotsessis väikeriikide edumudelitele ning mil määral need aitasid kaasa edu saavutamisele;
 - c. **teha järeldusi** valitsustevahelise lähenemise mõju ulatuse ning peamiste Eestile edu toonud tegurite kohta **ning anda soovitusi**, mida saaks Eesti väikeriigina arvestada tulemuslikkuse tõstmisel EL otsustusprotsessis osalejana ning otsuste kujundajana.

Magistritöö **teoreetiliseks raamistuseks oleva** liberaalse valitsustevahelisuse (ingl *liberal intergovernmentalism*) lähenemise kirjeldamise aluseks on Andrew Moravcsik`u ja Frank Schimmelfenning`u sellekohased tööd. Väikeriikide eduvõimaluste

kirjeldamiseks rahvusvahelises koostöös on lähtunud peamiselt Diana Panke ning Tiina Randma-Liiv'i vastavatest käsitlustest.

Käesoleva uurimistöö **põhimeetodina kasutatakse selgitavat juhtumiuuringut** (ingl *explanatory case study, -case report*), mille kaudu avatakse võimalikult detailselt Eesti kui väikese liikmesriigi eelistus(t)e kujunemine ja formuleerimine, võimalused ning roll EL otsustusprotsesside mõjutamisel oma riiklikke eelistusi kaitstes, IT-agentuuri loomise kui 'juhtumi' näitel (*ex post*).

Andmeallikatenä on juhtumianalüüsis kasutatud peamiselt **ekspertintervjuusid ja kirjalikult dokumenteeritud allikmaterjali** (memod, juhised, ülevaated, artiklid, pressiteated jm üleskirjutus). Tulenevalt autori kaasatusest IT-agentuuri loomise protsessi on tagatud ka olemasolevate andmeallikate igakülgne süntees, mis aitab vältida lünkade tekkimist protsessi kirjeldusel ning analüüsimisel. Lisaks on töös kasutatud erinevaid Euroopa Liidu õigusakte, justiits- ja siseküsimusi analüüsivaid artikleid ning Eesti EL-i otsustusprotsessi aluseks olevaid normatiivakte.

Magistritöö on struktureeritud kolmeks peatükiks, millest esimene loob uurimusele teoreetilise raamistiku. Selles antakse ülevaade EL justiits- ja siseküsimuste koostöö eesmärkidest ja nende kujundamisest, mis aitab kontekstualiseerida IT-agentuuri loomise vajalikkust. Samuti käsitletakse liberaalset valitsustevahelist lähenemist, mis lähtub sellest, rahvusvahelise tasandi koostöös (sh EL-i koostöös) on määravaks ennekõike riikide huvid ning supranatsionaalsed institutsioonid on liikmesriikide huvide elluviijad.

Teine peatükk kirjeldab detailselt otsustusprotsessi justiits- ja siseküsimustes nii Eestis kui Euroopa Liidu tasandil ja analüüsib väikeriikide võimalusi rahvusvahelises koostöös tulemuslikuks osalemiseks ning huvide kaitsmiseks. Eesti on Euroopa Liidu liikmesriikide hulgas väikeriik ning seetõttu on põhjust eeldada, et ka Eesti suhtes kehtivad analüütikute poolt loodud väikeriikide toimetumised.

Magistritöö kolmandas peatükis analüüsitakse IT-agentuuri loomise protsessi kaudu Eesti tulemuslikkuse põhitegureid EL justiits- ja siseküsimate otsustusprotsessis osalejana ja otsuste kujundajana, tuues välja selle põhjused, kronoloogia, võimaldajad, takistajad, erinevate osapoolte rollid jms. Selleks tuginetakse Randma-Liivi ja Panke käsitleste analüüsimisele IT-agentuuri loomise kontekstis ning tuuakse välja sarnasused, erinevused ning eripärad. Samuti antakse hinnang sellele, kas ja kuivõrd mõjutas IT-agentuuri loomise protsessi liberaalne valitsustevaheline lähenemine. **Uurimistöö tulemusena** esitatakse järeldused ning soovitusel, mida saaks Eesti väikeriigina arvestada tulemuslikkuse tõstmiseks EL justiits- ja siseküsimate otsustusprotsessis osalejana ning otsuste kujundajana.

JUSTIITS- JA SISEKÜSIMUSTE KOOSTÖÖ TEOREETILINE RAAMISTIK

1.1. EL justiits- ja siseküsimuste koostöö kujunemine

1.1.1. Valitsustevaheline koostöö justiits- ja siseküsimustes

Justiits- ja siseküsimuste valdkond integreeriti Euroopa Liidu õigusraamistikku 1993. aastal, mil jõustus Euroopa Liidu leping (nn Maastrichti leping). Sellele eelnenud perioodi iseloomustab kahe- ja mitmepoolne koostöö, mis sarnanes riikidevahelise koostöö korraldusega. Esimesi samme koostöö tõhustamiseks Euroopa Ühenduste raames hakati tegema 1970-ndate keskpaigas, mil mitteametliku formaadina loodi liikmesriikide algatusel ennekõike terrorismivastaseks võitluseks mõeldud TREVI³ koostöövorm (Vos, 2010), mis laienes hiljem ka muudesse valdkondadesse.

Üheks peamiseks nurgakiviks kogu EL justiits- ja siseküsimuste koostöös kujunenud Schengeni vabaliikumise ala sai alguse samuti liikmesriikide soovist omavahelist koostööd parandada ja lihtsustada. 1985. aastal sõlmitud Schengeni lepingu osalisriigid (Prantsusmaa, Saksamaa, Holland, Belgia ja Luksemburg) loobusid omavahelisest piirikontrollist, eesmärgiga lihtsustada liitunud riikide kodanike liikumist Euroopas (Euroopa Liidu Teataja, 2000b). Lepingut rakendav konventsioon kiideti heaks 1990. aastal ning see sai aluseks ka edasisele Schengeni koostööle EL-i raamistikus (Euroopa Liidu Teataja, 2000a).

Järgmise tõuke liikmesriikide vahelise koostöö tõhustamiseks EL justiits- ja siseküsimuste valdkonnas andis 1986. aastal vastu võetud Ühtse Euroopa Akt (ingl k. Single European Act). Viimane seadis Euroopa Ühenduse eesmärgiks luua sisepiirideta alal rajanev siseturg, mis hõlmaks nii kaupade, teenuste, kapitali kui ka isikute vaba liikumist (Euroopa Liidu Teataja, 1987). Samas jättis see seatud eesmärgi saavutamise osas palju tõlgendamisruumi ning liikmesriikide huvides oli, et eesmärgi poole püüdlemist tasakaalustaksid sobivad kompensatsioonimeetmed, mille üle kontroll oleks liikmesriikide käes (Apap, 2004: 19). Arutelude tulemusena loodi ühtse siseturu toimimisega kaasnevate võimalike kõrvalmõjude kompenseerimiseks TREVI koostööraamistikus *ad hoc* töögrupina nn sisserände grupp. Loodud koostööformaat

³ TREVI- Terrorism, Radicalism, Extremism and Violence

koondas eksperte terrorismi, politsei, tolli, narkootikumide, sisserände, varjupaiga ja justiitskoostöö valdkondadest (Statewatch European Monitoring and Documentation Centre: *Structures, work programmes and the Trevi acquis*).

1980-ndate lõpus muutus TREVI sisserände töögrupi tegevus konkreetsemaks ja struktureeritumaks ning 1993. aastal toodi selle teatud elemendid üle ka Maastrichti lepingusse (nt EL justiits- ja siseküsimuste nõukogu, K4 komitee⁴, kolm järelevalvetöögruppi⁵ ja ning alatöögrupid) (ibid). Varasema TREVI koostööformaadi õigusjärglaseks sai tänaseks EL agentuurina tegutsev, kuid toona Maastrichti lepinguga konventsiooni alusel loodud Euroopa politseiamet Europol (Bunyan, 1993). Seega ilmestab koostööd justiits- ja siseküsimuste valdkonnas kuni Maastrichti lepingu sõlmimiseni peaaesjalikult liikmesriikide huvide keskus ja valitsustevahelisus, kus koostöö ulatuse ja sügavuse määrasid riikide hetkevajadused ja inerts otsustusõigust rahvusülestele institutsioonidele delegeerida.

1.1.2. Justiits- ja siseküsimuste koostöö Euroopa Liidu raamistikus

Maastrichti lepingu jõustumine tõi justiits- ja siseküsimuste koostöö ametlikult Euroopa Liidu institutsioonilisse raamistikku. Loodi nn sambastruktuur, kus justiits- ja siseküsimuste valdkond moodustas Liidu *kolmanda samba*. Liidu eesmärkide, ennekõike isikute vaba liikumise põhimõtte tagamiseks kujunes liikmesriikidel võimalus teha koostööd ühist huvi pakkuvates valdkondades: nt piiriküsimused, varjupaigaküsimused, sisserännet ja kolmandate riikide kodanikke puudutav poliitika, narkootikumide vastane võitlus, pettusevastane võitlus, justiitskoostöö tsiviil- ja kriminaalasjades, tollikoostöö ja politseikoostöö terrorismi, narkootikumide ja muu raske kuritegevuse ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks (Euroopa Liidu Teataja, 1992, VI jaotis).

Justiits- ja siseküsimuste koostöö institutsionaliseerimine ei tähendanud veel liikmesriikide kontrolli kadumist uues koostööraamistikus võetavate meetme üle või

⁴ K4 komitee- EL lepingu artikkel 4 alusel loodud siseministriumide vanemametnike koordineeriv komitee.

⁵ Järelevalvetöögrupid- K4 komiteele alluvad sisserände ja varjupaigatöögrupp, korrakaitse, politsei ja tollikoostöö töögrupp ning justiitskoostöö töögrupp.

nende osas kokkuleppele jõudmist Euroopa Parlamendiga. Otsuseid langetas nõukogu iseseisvalt, parlamendi roll oli konsulteeriv ning tagasihoidlik. Sisuliselt ei kaasnud Maastrichti lepinguga liikmesriikide koostöös uudsemat kui vorm. Nüüdsest sai koostööd teha Euroopa Liidu raamistikus, enne tehti seda traditsioonilise rahvusvahelise koostöö põhimõtetele tuginedes.

Amsterdami lepingu jõustumisega 1999. aastal tehti esimesed sammud üleminekuks vabadusel, õigusel ja turvalisusel rajaneva ala (AFSJ⁶) loomiseks. Uue kontseptsiooni kohaselt tähendas vabadus isikute vabaliikumist, varjupaigapoliitikat ja seadusliku rände korraldamist. Õigus hõlmas endas koostööd nii tsiviil- kui kriminaalasjades ning turvalisuse all mõisteti terrorismi, narkootikumide, inimkaubanduse ja ebaseadusliku rände vastast võitlust (Euroopa Parlamendi veebileht. Vabadusel, õigusel ja turvalisusel rajanev ala: üldised aspektid). Mitmed varasemalt kolmanda samba reguleerimisalas olnud valdkonnad, nagu nt varjupaigapoliitika, õiguskooostöö tsiviilasjades ja tollikoostöö, viidi üle Ühenduse pädevusse (ehk nn *esimesse sambasse*), uue koostöövaldkonnana lisandunud Schengeni koostöö leidis samuti oma koha esimeses sambas. Samas kehtestati neile valdkondadele üleminekuperiood (Euroopa Liidu Teataja, 1997), mil liikmesriikide roll meetmete üle otsustamisel oli endiselt domineeriv.

Amsterdami lepinguga tehtud muudatusi justiits- ja siseküsimuste koostöö arendamisel võib küll pidada edasiminekuks valdkonna integreerimisel EL-i õigusraamistikku, kuid samas kaasnes sellega ka palju segadust, mis lõppkokkuvõttes koostöö arengule kuigi palju kaasa ei aidanud. Lisaks erisustele otsustusprotsessis ilmestas valdkonna koostööd ka nn „pehmete instrumentide“ suur osakaal, mille lisaväärtus oli küsitav (Guild and Carrera, 2010: 3) ja pigem endist praktikat tsementeeriv.

Olulise suunamuutuse tõi kaasa Lissaboni lepingu järgsete muudatuste (ELTL) jõustumine 2009. aasta lõpus. Kaotati ära samba struktuur ning peaaegu kogu justiits- ja siseküsimuste valdkond toodi üle Euroopa Liidu ühtsesse õigusraamistikku (Euroopa Liidu Teataja, 2010). Varasem valitsustevaheline lähenemine oli seega oma kaalu

⁶ AFSJ- area of freedom, security and justice

kaotamas, nõukogu roll oli vähenemas ning Euroopa Parlamendi tähtsus suurenemas. Eesmärgiks seati suurema demokraatia ja läbipaistvuse saavutamine ka vabadusel, õigusel ja turvalisusel rajaneval alal (ibid) ning aluslepingusse sisseviidud muudatused otsustusprotsessi osas sellele ka kaasa aitasid (vt lähemalt käesoleva magistritöö peatükis 2.1.). Justiits- ja siseküsimuste koostöö ei olnud enam midagi eraldiseisvat, vaid liikmesriikide huvide teenistuses, sellest oli saamas üks mitmest EL poliitikavaldkonnast, mida iseloomustab tihe koostöö liikmesriikide ja rahvusülestes institutsioonide vahel.

1.2. Eesmärkide formuleerimine justiits- ja siseküsimustes

1.2.1. Justiits- ja siseküsimuste eesmärkide seadmine Euroopa Liidu tasandil

Konkreetsete eesmärkide seadmisest EL justiits- ja siseküsimuste valdkonnas saab kõnelda alles pärast Amsterdami lepingu jõustumist. Tampere Ülemkogul 1999. aastal kinnitati veelkord Amsterdami lepinguga eesmärgiks seatud vajadust luua vabadusel, õigusel ja turvalisusel rajanev ala, mida hakkas toetama esimene mitmeaastane strateegiakava – nn Tampere programm. Programm andis selged poliitilised suunised justiits- ja siseküsimuste valdkonnas ning pakkus seda toetama ka konkreetse tegevuskava (Euroopa Ülemkogu, 1999).

Tampere protsessi algatamisega oli pandud alus tänaseks (2013) juba järjekorras kolmanda programmi välja jõudnud strateegilise planeerimise tsüklile. Tampere programmile järgnes Haagi programm (2004–2009), sellele omakorda Stockholmi programm (2010–2015). Nimetatud programmid ja neis seatud eesmärgid püüdsid kaardistada aktuaalseid probleemküsimusi ning pakkuda sobilikke lahendusi. Näiteks Tampere programm pani põhirõhu Amsterdami lepingust tulenevate eesmärkide elluviimisele, keskendudes seetõttu ühise varjupaiga- ja rändepoliitika väljatöötamisele, tõelise õiguskaitset pakkuva ala loomisele, kuritegevuse vastasele võitlusele ning Euroopa Liidust väljapoole suunatud valdkondlike tegevuste tugevdamisele (Euroopa Ülemkogu, 1999).

Haagi programmi kandev idee oli samuti kinnitada pühendumust vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala edasiarendamisele. Konkreetsete eesmärkide sõnastamisel lähtuti

paljuski ka vahepeal aset leidnud sisejulgeolekut oluliselt mõjutanud terrorirünnakutest Ameerika Ühendriikides (2001) ja Hispaanias (2004). Seetõttu oli vabaliikumise põhimõtte edendamise kõrval suurt tähelepanu pööratud ka julgeoleku tagamisele ning õiguslase koostöö tugevdamisele (Euroopa Liidu nõukogu, 2004). Stockholmi programm kujunes pigem kodanikukeskseks, kus fookuses on ennekõike kodakondsus ja põhiõigused, õigusele ja õiglusele rajanev Euroopa, turvalisuse tagamisega seonduvad küsimused, juurdepääs Euroopale globaliseerunud maailmas, solidaarsus ja partnerlus rände- ja varjupaigaküsimustes ning Euroopa roll globaliseerunud maailmas (Euroopa Liidu nõukogu, 2009b). Lisaks strateegilistele programmidele on EL justiits- ja siseküsimuste koostöö eesmärgistamine toimunud kitsamalt ka erinevate strateegiate, Ülemkogu ja nõukogu järelduste ning teiste suundanäitavate dokumentide kaudu, mille koostamisel on püütud tagada omavahelist sidusust ning kooskõla.

Strateegiliste eesmärkide seadmine EL justiits- ja siseküsimustes oli kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni pigem valitsustevaheline küsimus (Carrera ja Guild, 2012: 2), kus liikmesriikide vahel kokkulepitud prioriteedid leidsid koha ka strateegilistes programmides. Stockholmi programmi, eriti selle rakenduskava koostamist mõjutas peagi jõustuv Lissaboni leping ning institutsioonide rolli märgatav kasv. Olgugi, et Lissaboni lepinguga kaasnevatele muudatustele olid heakskiidu andnud liikmesriigid, oli üleminek varasemalt praktikalt uuele koostöö korraldusele keeruline ning see väljendus ka strateegiliste eesmärkide ja selle rakenduskava üle läbi rääkimistel. Näiteks leidsid liikmesriigid, et komisjon läks programmi rakenduskava koostades oluliselt kaugemale sellest, milles programmis endas kokku oli lepitud (ibid: 3). Siiski on oluline märkida, et IT-agentuuri loomise kavatsus läks kirja just Stockholmi programmi. Viimane on märk sellest, et IT-agentuuri loomise vajalikkuses ei kaheldud, lisaks liikmesriikidele leidis ka komisjon, et agentuur aitab kaasa parema kodanike kaitse ja julgeoleku tagamisele Euroopas.

1.2.2. Justiits- ja siseküsimuste eesmärkide seadmine Eestis

Eestis on EL-suunaliste, sh justiits- ja siseküsimuste eesmärkide sõnastamine eelkõige valitsuse ülesanne. Euroopa Liiduga liitumisest alates on Vabariigi Valitsus määratlenud põhimõtted ja eesmärgid, millele oma Euroopa Liidu suunalises tegevuses

tugineda (Riigikantselei veebileht: Eesti EL eesmärgid ja poliitika). Viimase väljundiks on raamdokument, mis esialgu kandis pealkirja: „Valitsuse Euroopa Liidu poliitika“, hiljem „Eesti Euroopa Liidu poliitika“ (lühendatult: ELPOL). Esimene selletaoline koostati aastateks 2004–2006, millele järgnesid juba pikemat perioodi hõlmavad dokumendid, vastavalt 2007–2011 ja 2011–2015. (Riigikantselei veebileht: Eesti Euroopa Liidu poliitika 2007–2011) Üldine põhimõte näib olevat, et dokumendi kehtivusaeg ühtib valitsuse eeldatava ametisoleku ajaga. Lisaks üldisele raamdokumendile kinnitati esimese kahe ELPOL-i perioodil lisaks veel ka eraldi konkreetsemad Vabariigi Valitsuse eesmärgid igaks EL Nõukogu eesistumise ajaks (Riigikantselei veebileht: Valitsuse eesmärgid Euroopa Liidus eesistumisperioodiks 2004–2011).

ELPOL-i näol on tegemist dokumendiga, kuhu on koondatud olulisemad üldised ja valdkonnaspetsiifilised poliitikaeesmärgid, millest valitsus EL-suunalises tegevuses lähtub. Valdkonniti eraldiseisvate eesmärkide seadmist valitsuse tasandil ei toimu, see on jäetud ministeeriumide pädevusse. ELPOL-i koostamisse on panustanud nii Euroopa Liidu sekretariaat (ELS), ministeeriumid, valitsusvälised organisatsioonid kui ka avalikkus laiemalt. Osaliselt on olnud kaasatud ka Riigikogu. Viimase ELPOL-i koostamine oli siiski mõnevõrra erinev varasemast praktikast. Selle kokkupanekul püüti saavutada suuremat sidusust Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis seatud eesmärkidega (Riigikantselei 2011a: 3). Samuti oli eelnevalt toimunud valitsuskabineti arutelu, mil lepidi kokku EL-i poliitikakujundamise üldistes suunistes ning millest ka uut ELPOL-i koostama hakates lähtuti (ibid: 3). Lisaks eelnes ELPOL-i heakskiitmisele avalik konsultatsioon ning arvamust küsiti ka Riigikogult (ibid: 3).

Justiits- ja siseküsimused on alati olnud üheks osaks ELPOL-st. Sarnaselt teiste valdkondadega on ka justiits- ja siseküsimuste valdkonna eesmärkide seadmisel ELPOL-i raames arvestatud ühelt poolt arengutega Euroopa Liidu tasandi koostöös ning teisalt püütud võimalusel sõnastada pikemad eesmärgid. Esimene ELPOL seadis üheks olulisemaks eesmärgiks Euroopa muutmise lähedasemaks oma kodanikele ning nende turvalisuse ja julgeoleku tagamise (Riigikantselei, 2004). Teine ELPOL nägi justiits- ja siseküsimuste koostöö tõhustamist läbi piiriülese tegevuse soodustamise, turvalisema

Euroopa loomise ning koostöö kolmandate riikidega (Riigikantselei 2007: 31-36). Käesoleva uurimistöö kontekstis on oluline märkida, et turvalisema Euroopa loomise all peeti mh tähtsaks ka Schengeni õigusruumi laienemist ning selle kompensatsioonimeetmetena SIS II ja VIS-i kiiret kasutusele võtmist (ibid: 33). Poolaasta prioriteetides (2009 I poolaasta kuni 2010 II poolaasta) kajastus läbivalt ka Eesti toetus IT-agentuuri loomisele ning soov selle asukohamaaks kandideerida (Riigikantselei 2009a, 2009b, 2010a, 2011b).

Kehtiv ELPOL rõhutab justiits- ja siseküsimuste valdkonna koostöös eesmärkide seadmisel Lissaboni lepingust tulenevate põhimõtteliste muudatuste mõju kogu EL-i otsustusprotsessile endise kolmanda samba valdkondades. Sellest tulenevalt viidatakse vajadusele senisest enam harmoneerida valdkonna õigusloomet. Eesti huvidena markeeritakse koostöö tõhustamist küber- ja narkokuritegevuse ning inimkaubanduse vastases võitluses, uute infotehnoloogiliste lahenduste kasutusele võtmist, infosüsteemide ühtlustamist ning sellega seoses ka Eesti positiivse kuvandi kinnistamist. Esile on tõstetud ka Schengeni koostöö tähtsust ning eduka rändehalduse tagamist, samuti isikuandmete kaitse vajadust. (Riigikantselei 2011a: 42) Seega on eesmärkide sõnastamine ja prioriteetide seadmine üheks osaks Eesti osalemisel EL-suunalises koostöös. Justiits- ja siseküsimuste valdkonnas on Eesti juba 2007. aastast rõhutanud IT-lahenduste laialdasema kasutuselevõtu vajadust ning tõstnud seda esile ka Euroopa Liidu tasandi koostöös osalemisel.

1.3. Uurimistöö metodoloogia

1.3.1. Liberaalne valitsustevahelisus

Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste koostöös on kuni Lissaboni lepinguni domineerinud liikmesriikide keskne roll ja valitsustevaheline lähenemine. IT-agentuuri loomisest hakati kõnelema juba enne Lissaboni lepingu jõustumist, mistõttu on põhjust vaadelda ka agentuuri loomislugu valitsustevahelise teooria kontekstis. Kuna magistritöös keskendutakse ennekõike IT-agentuuri loomisele Eestisse ja liikmesriikide huvide realiseerimisele EL tasandil, siis on vajalik uurida ka riiklike eeliste kujunemist riigisiselt. Sobiva teoreetilise raamistiku pakub selleks liberaalne valitsustevaheline lähenemine.

Nagu iga teist Euroopa integratsiooniteooriat, on ka liberaalset valitsustevahelisust palju kritiseeritud. Peamiste etteheidetena viidatakse teooria keskendumist vaid suurtele muudatustele Euroopa Liidus, kus liikmesriikidel ongi suurem pädevus kaasa rääkida ning sellest tulenevalt suutmatusele seletada igapäevast n-ö rutiinsest EL-i otsustusprotsessi (Moravcsik ja Schimmelfennig, 2009: 73; Bache ja George, 2006). Samuti väidavad kriitikud, et Euroopa integratsioonil on ka teisi olulisi põhjuseid majanduskaalutluste kõrval (Bache ja George, 2006). Siiski, nagu käesolevast peatükist selgub, võib integratsioon toimuda ka muudel kui vaid majanduslikel põhjustel ning ka rutiinne otsustusprotsessi järgimine võib teenida tegelikult liikmesriikide huvisid.

Liberaalse valitsustevahelise lähenemise loojaks peetakse Princetoni Ülikooli politoloogiat ja rahvusvaheliste suhete professorit Andrew Moravcsikut. Moravcsik seletab Euroopa integratsiooni liberaalse valitsustevahelise teooria kaudu, võttes mh aluseks Robert Putnam'i *kahe mängutaseme teooria* (ingl k. *two-level game theory*). Viimase järgi on Euroopa Liidu integratsioon n-ö *mäng* kahel tasandil: (1) siseriiklikul ja (2) rahvusvahelisel tasandil. Esimesel tasandil kujundatakse rahvuslikud (riiklikud) huvid, teisel tasandil kaitstakse neid valitsustevaheliste läbirääkimiste vormis (Putnam, 1988). Liberaalne valitsustevahelisus on edasiarendus Stanley Hoffmanni loodud valitsustevahelisest teooriast (ingl k. *intergovernmentalism*), mille kohaselt lähtuvad riigid rahvusvahelises koostöös ratsionaalsest omakasupüüdlikkusest ning integratsioon on võimalik vaid nn madala poliitika valdkondades, milles riikidel pole karta suuri kaotusi (Hoffmann, 1965).

Liberaalne valitsustevahelisus lähtub eeldusest, et peamised poliitika kujundamise osalised on riigid, kes on oma käitumises ratsionaalsed (Moravcsik ja Schimmelfennig, 2009: 68). Euroopa Liidu kui rahvusvahelise organisatsiooni arengut saab samuti seletada (liikmes-)riikide huvide realiseerimise kaudu. Teooria kohaselt püüdleavad riigid oma eesmärkide saavutamise poole valitsustevaheliste läbirääkimiste ja kauplemissstrateegiate kasutamise kaudu. Euroopa Liit loob pigem riikidele sobiliku poliitika koordineerimise raamistiku, mida riigid oma huvide realiseerimiseks ära

kasutavad. Sobiva käitumisliini valikul püüavad riigid leida hetkeolukorras maksimaalset kasu võimaldava lahendusvariandi. (ibid: 68)

Liberaalne valitsustevaheliskus väidab, et riigid teevad koostööd vaid sarnaste huvide olemasolul ja ulatuses. Teooria selgitub kolme (põhi-)protsessi kaudu (millest esimesed kaks on tuletatud Putnami *kahe mängutaseme teooriast*):

1. Siseriikliku eelistus(t)e kujundamine, ..millele järgneb,
2. riikidevaheline kauplemine, ..mida tehakse
3. valitsustevaheliselt oma (riiklikke) eelistusi kaitstes.

Siseriiklike eelistuste kujunemine sõltub samuti valdkonna spetsiifikast ja sellest, kuidas need aitavad kaasa toimetulekule globaliseeruvast maailmast. Euroopa Liidu kui terviku integratsiooni kontekstis rõhutab Moravcsik küll riikide eelistuste kujundamisel pigem lähtumist majanduslikest huvidest, aga ei välista ka geopoliitilisi huve. (Moravcsik ja Schimmelfennig, 2009: 70)

IT-agentuuri loomise näite puhul võiks eeldada riikide eelistuste kujundamisel lähtumist julgeoleku tagamise aspektidest, mis liikmesriikide jaoks justiits- ja siseküsimuste koostöö raamistikus alati väga olulisel kohal on olnud. Agentuuri loomisega loodeti lahendada esilekerkinud probleeme Euroopa Liidu siseturvalisuse tagamisel, mille vajalikkuses ükski liikmesriikidest ei kahelnud. Teisalt riiklike huvide kujundamine asukohamaa vaidlusteks oli tunduvalt mitmetahulisem küsimus. Eesti jaoks oli asukohaküsimus põhimõtteline – pääseda n-ö Euroopale lähemale ja selle saavutamise läbi kinnistada oma kohta Euroopa Liidus. Lisaks nägi Eesti asukohamaaks kandideerides ka kaugemat perspektiivi – agentuuri loomine Eestisse tähendaks majanduskeskkonna ja rahvusvahelise hariduskeskkonna edendamist (Pomerants, 2013).

Riikidevahelises kauplemissituatsioonis püüavad riigid leida parimat ühist (kompromiss) lahendust, mis rahuldaks kõiki osapooli. Rahvusvaheliste läbirääkimiste tulemus sõltub riikide suhtelisest kauplemissuutlikkusest. Kauplemissuutlikkus on omakorda seotud sellega, mil määral on riigid sõltuvuses läbiräägitava kokkuleppe

tulemustest ning kui hästi on nad informeeritud teiste riikide eelistustest. Need riigid, keda läbiräägitav kokkulepe kuigivõrd ei puuduta, ei pruugi üles näidata valmisolekut teistega koostööd teha ning sunnivad seeläbi teisi asjast huvitatud osapooli märkimisväärseid mööndusi tegema. Samal ajal need, kel on õnnestunud välja selgitada konkurentide eelistused, saavad manipuleerida läbirääkimistega enda huvide kaitseks. (Moravcsik ja Schimmelfennig, 2009: 71)

IT-agentuuri loomisel püüti leida ühist arusaama agentuuri loomise vajalikkusest. Kuni viimase otsustamishetkeni tuli tööd teha selle nimel, et veenda Saksamaad agentuuri loomist kui parimat lahendusvarianti toetama (Lilleväli, 2013). Siiski ei teinud liikmesriigid seda üksi, institutsioonide abi oli samuti märkimisväärne (Tudorache, 2013). Teisest küljest asukohamaa üle läbirääkimised leidsid aset kõige klassikalisemas riikidevahelises kauplemissituatsioonis. Eesti alustas oma kandidatuuri tutvustamisega varakult ja püüdis kiiresti kaardistada ülejäänud liikmesriikide huvid (Lepassaar 2013; Põllu, 2013), mis andis paremad hoovad kauplemissuutlikkuseks. Prantsusmaa võimekuses oma huvisid realiseerida ei olnud kahtlust; kogenud ja suure liikmesriigina ei olnud läbirääkimised IT-agentuuri asukohamaa üle tema jaoks kaugeltki mitte esimene kord oma huve kaitsta. Lisaks sai Prantsusmaa EL-i tuumikriigina toetuda oma märkimisväärsele mõjuvõimule Euroopas, mis talle rahvusvahelises läbirääkimissituatsioonis olulise eelise andis.

Mõnikord võib juhtuda, et läbirääkimistega kaasnev kulu kujuneb mõne osapoole jaoks ebaproportsionaalselt suureks (Moravcsik ja Schimmelfennig, 2009: 71), st läbirääkimistele kulutatud aeg, inim- või rahaline ressurss ei pruugi olla tasakaalus saavutatava tulemusega. Föderalistid ja neofunktsionalistid pakuvad siinkohal lahendusena välja „ideeliste toimijate“ (kelleks võib pidada nt Euroopa Komisjoni) vahendajarolli kaasamise vajalikkuse, kelle suurem info- ja kontaktidepagas peaks võimaldama riikide valitsuste tegevust optimaalsemalt suunata ning seeläbi aitama jõuda läbirääkimistes parima lahenduseni (ibid: 71). Liberaalne valitsustevaheliskus aga väidab, et kõige paremad nn kaasnevate kulude reguleerijad on siiski riigid ise, kuna olemasolev informatsioon on võrdselt kättesaadav nii riikidele kui institutsioonidele ning seetõttu lähtutakse otsuste langetamisel sarnastest alustest (ibid: 71). IT-agentuuri

näitel kehtib viimane väide asukohamaa vaidluste kohta. Nii Eesti kui Prantsusmaa olid piisavalt hästi informeeritud teiste liikmesriikide huvidest ja valmisolekust emba-kumba kandidaati toetada. Kahtlemata polnud läbirääkimistes osalemine kummalegi osapoolle „odav“- see nõudis nii finantse, inimesi kui aega, ent seda ei oleks ilmselt kumbki pool olnud valmis delegeerima kolmandale osapoollele.

Riikidevaheline kauplemine leiab sageli aset rahvusvaheliste organisatsioonide koostööraamistikus. Liberaalse valitsustevahelisuse kohaselt on aga rahvusvahelised organisatsioonid (sh Euroopa Liit) loodud selleks, et aidata riikidel kehtestada kindlad reeglid otsuste langetamiseks olulistes küsimustes ning seeläbi abistada riike oma huvisid paremini ja väiksemate kuludega läbi rääkida. Teatud ühtne otsustusprotsess võimaldab kokku hoida oma tegevuste koordineerimisega seotud kulusid, jälgida teiste osapoolte tegevusi ning võtta meetmeid kokkulepitud reeglitest kõrvale kaldumisel. (ibid: 72) IT-agentuuri loomine oli ainuvõimalik Euroopa Liidu koostööraamistikus. Selle aluseks olevad infosüsteemid olid juba loodud üle-Euroopaliste koostöövahenditena, agentuuride loomine oli samuti Euroopa Liidu pädevuses. Olgugi, et Euroopa Liidu ja selle institutsioonide olemasolu oli eelduseks IT-agentuuri loomisele, ei saa öelda, et Euroopa Parlamendi kaasatus agentuuri loomisprotsessi kuidagi lihtsamaks oleks muutnud. Kuni kaasotsustusmenetluse alguseni oli EL-i formaalne otsustusprotsess pigem liikmesriikidele abiks, parlamendi menetlusfaasis siiski keerukust lisavaks teguriks.

Riikide valmisolek oma suveräänsuse delegeerimisel rahvusülestele institutsioonidele sõltub paljuski sellest, kas kokkulepe konkreetses valdkonnas on eelduslikult püsiv või mitte. Siiski suurem osa EL-i reegleid on loodud toetamaks efektiivsemaid läbirääkimisvõimalusi ja vähendamaks teadmatust tuleviku osas. Taoliste koordineerimist vajavate küsimuste puhul võivad valitsused nõustuda ka ühise otsusetegemise protseduuriga või delegeerida need Euroopa Liidule, mis võimaldab kaasnevaid kulusid efektiivsemalt kokku hoida. Veelgi laialdasem delegeerimine (nt kvalifitseeritud hääleteenamuse kehtestamine mingis valdkonnas, komisjonile algatusõiguse andmine) aitab riikidel maandada oma siseriiklikust poliitikast ja detsentraliseeritud valitsustevahelise kontrolli tõttu tekkinud pingeid ja vaidlusküsimusi,

mille osas muidu ei pruugita kokkuleppele jõuda, kuna siseriiklike huvide esindajatele kaasnevad sellega suured kulud. (ibid: 72).

IT-agentuuri puhul on huvitav jälgida suveräänsuse delegeerimise määra muutust. Agentuuri loomise algfaasis domineeris suuremalt osalt veel valitsustevaheline lähenemine, ent juba üsna pea peale õigusliku aluse arutelude algust mindi üle nn Ühenduse meetodile ning kvalifitseeritud häälteenamusele. Liberaalse valitsustevahelisuse kohaselt võiks väita, et liikmesriigid nägid uues otsustusprotsessis enda jaoks abivahendit, mis võimaldas väiksemate kuludega saavutada ühiselt seatud eesmärki- luua IT-agentuur. Kindlasti oli see abiks liikmesriikide vahelise konsensuse saavutamisel, sest 27 osalise vahel on alati lihtsam kokkulepet saavutada kaalutud häälte meetodit kasutades, kui toetudes ühehäälsusele. Samal ajal ei saa tähelepanuta jätta fakti, et Lissaboni leppega kaasnenud muudatused otsustusprotsesseis polnud kindlasti mitte tingitud IT-agentuuri loomisraskustest. Lisaks muutis uus otsustusprotsess ja suveräänsuse delegeerimine mõnes mõttes kogu protsessi ka oluliselt keerukamaks, sest lisaks nõukogu-sisestele aruteludele tuli kokkulepe saavutada ka Euroopa Parlamendiga.

1.3.2. Selgitav juhtumiuuring uurimistöö meetodina

Käesoleva magistritöö põhimeetodiks on valitud selgitav juhtumiuuring (juhtum- IT-agentuuri loomine), mis võimaldab luua tervikliku ülevaate kogu IT-agentuuri loomise protsessist (*ex post*). Selgitav juhtumiuuring on valitud uurimisstrateegiaks, kuna:

- uuritavat nähtust on keeruline vaadelda väljaspool selle loomulikku toimimise keskkonda;
- soovitakse detailset ja sügavuti minevat arusaama toimunust ja
- hangitakse teadmisi ainulaadsest ning vähe uuritud juhtumist, sh sellega seotud protsessidest (George ja Bennett, 2005; Gerring 2005; Laherand, 2008: 75; Baxter ja Jack, 2008; Dul ja Hak, 2008; Flyvberg, 2011).

Juhtumiuuringu metoodika näeb ette uurimisküsimuste sõnastamise, võimaluse kasutada hüpoteese, analüüsiüksuse määramise, andmete ja hüpoteeside omavahelise loogilise seostamise ning kriteeriumide leidmise tulemuste sõnastamiseks.

Uurimisküsimuseks on magistritöös sõnastatud: millised põhitegurid määravad (väikese) liikmesriigi tulemuslikkuse Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste otsustusprotsessis IT-agentuuri loomise näitel? Hüpoteese antud töös ei püstitatud, kuna need võivad liialt kitsendada uuringu avastuslikku aspekti (Laherand, 2008: 76). Analüüsiüksuseks on IT-agentuuri loomise protsess. Tulemuste sõnastamisel on lähtutud teoreetilistest lähenemistest, mis kirjeldavad väikeriikide võimalusi rahvusvahelises koostöös tulemuslikuks osalemiseks ja oma huvide kaitsmiseks (vt täpsemalt käesoleva magistritöö peatükk 2.3.).

Kuna töö eesmärgiks on hinnata Eesti tulemuslikkust EL justiits- ja siseküsimuste otsustusprotsessis osalemisel, siis aitab selgitav juhtumiuuring adekvaatselt avada Eesti kui väikese liikmesriigi eelistuste kujunemist ja eesmärkide formuleerimist ning analüüsida Eesti võimalusi ja rolli EL otsustusprotsessi mõjutamisel oma riiklikke eelistusi kaitstes.

Andmete kogumiseks viidi läbi 11 ekspertintervjuud IT-agentuuri loomisprotsessis osalenud isikutega nii Eestist kui Euroopa Liidu institutsioonidest (vt käesoleva magistritöö lisa nr 1). Võimalikult mitmetahulise info saamiseks valiti eksperdid selliselt, et esindatud oleksid kõikide olulisemate rollide kandjad (initsiaatorid, eestvedajad, otsustajad, kaasaaitajad). Rollide kategoriseerimisel arvestati isikute positsiooni IT-agentuuri loomise perioodil ja nende asendit otsustusprotsessi ahelas, samuti arvestati, et kaetud oleksid kõik liberaalse valitsustevahelisuse teooriast tulenevad olulised tasandid.

Iga rolli paremaks mõistmiseks valmistati intervjuude läbiviimiseks ette neli eri tüüpi küsimustikke (vt käesoleva magistritöö lisa nr 2). Intervjuu sujuvuse tagamiseks saadeti küsimustikud suuremalt jaolt respondentidele ette, kuid kuna keegi neist polnud jõudnud küsimustikuga siiski enne kokkusaamist tutvuda, peegeldavad vastused esmast reaktsiooni. Ühele küsimustikule saadi vastused kirjalikult, kuna intervjuueeritav viibib Eestist eemal ning kohtumist kokku leppida ei õnnestunud. Vastused küsimustikele on koondatud ühte memosse ja vormistatud asutusesisese dokumendina, kuna sisaldavad riigi välissuhtlemise seisukohalt tundlikku informatsiooni ja ei võimalda seetõttu

täielikku avaldamist (Jaani-Vihalem, 2013). Empiirilises osas on tehtud mõningaid väljavõtteid respondentide vastustest, mis toetavad magistritöös esitatud väiteid.

Lisaks kasutati empiiriliste andmete kogumiseks asjakohaseid kirjalikult dokumenteeritud materjale – artiklid, õigusaktid, õigusaktide ettepanekud, pressiteated, memod, protokollid, ülevaated, juhised, jutupunktid jms. Saadud info sünteesimiseks on osaliselt kasutatud ka autori meenutusi, kogemusi ja ülestähendusi. Viimane on võimalik seetõttu, et ka autor oli algselt kaasatud agentuuri loomise protsessi.

Magistritöös on lähtutud eeldusest, et IT-agentuuri loomisel, eriti aga selle raames toimunud läbirääkimistel asukohamaa üle oli määravaks liberaalne valitsustevaheline lähenemine (ingl *liberal intergovernmentalism*), mille kohaselt riigid teevad koostööd vaid sarnaste huvide olemasolul ja ulatuses. Seetõttu on protsessi analüüsimisel püütud leida ka näiteid selle eelduse kinnitamiseks või ümberlükkamiseks. Eesti tulemuslikkuse hindamisel EL otsustusprotsessis osalemisel on lähtutud T. Randma-Liivi ning D. Panke väikeriikide eduvõimalusi käsitlevatest teooriatest (vt käesoleva magistritöö peatükk 2.3.). Analüüsi tulemuste põhjal on peatüki lõpus välja toodud järeldused ning soovitusel tulemuslikkuse tagamiseks Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemisel.

2. VÄIKERIIKIDE ASEND JUSTIITS- JA SISEKÜSIMUSTE MITMETASANDILISES OTSUSTUSPROTSESSIS

2.1. EL otsustusprotsess justiits- ja siseküsimustes

EL otsustusprotsessi peamiseks osalisteks on ka justiits- ja siseküsimuste valdkonnas Euroopa Komisjon (lühivalt ka *komisjon*), Euroopa Liidu nõukogu (lühivalt ka *nõukogu*) ja Euroopa Parlament (lühivalt ka *parlament*). Eraldiseivate institutsioonidena on igal neist aluslepingutega kindlaks määratud ülesanded ning roll, mis on integratsiooni käigus pidevalt muutunud. Euroopa integratsiooni süvenedes on suurenenud rahvusülest institutsioonide roll ning vähenenud nõukogu osatähtsus. Eriti ilmekalt väljendub see justiits- ja siseküsimuste koostöös.

Kui justiits- ja siseküsimused Maastrichti lepinguga Euroopa Liidu õigusraamistikku integreeriti, nägi leping konkreetsete kokkulepitud koostöövaldkondade tõhustamiseks ette ühiseisukohtade vastuvõtmist ja Euroopa Liidu eesmärkide saavutamiseks ühiste tegevuste kavandamist, samuti konventsioonide koostamist (Euroopa Liidu Teataja, 1992: art K.3). Tegemist polnud õigusaktidega nende tavapärase tähenduses, pigem erinevate võimalustega riikidevahelise koostöö tõhustamiseks. Meetmete heakskiitmise üle otsustas nõukogu enamjaolt ühehäälselt (ibid: art K.4). Parlamendi roll oli tagasihoidlik ja piirdus võimalusega nõukogule arvamusi ja nõuandeid esitada. Koostööettepanekute algatamise osas kehtisid justiits- ja siseküsimuste valdkonnas erireeglid. Mõnedes koostöövaldkondades võisid ettepanekuid teha nii komisjon kui liikmesriigid, samas kolmes valdkonnas- kriminaalasjades tehtavas justiitskoostöös, tollikoostöös ning politseikoostöös- oli algatusõigus antud vaid liikmesriikidele (ibid: art K.3).

Muudatused EL justiits- ja siseküsimuste formaalses otsustusprotsessis kaasnesid Amsterdamis lepingu jõustumisega 1999. aastal. Muudatustega viidi valdav enamus justiits- ja siseküsimuste valdkonna koostööst esimese ehk nn Ühenduse samba alla, kus otsuseid langetati koos Euroopa Parlamendiga ja kvalifitseeritud häälteenamuse alusel (Euroopa Liidu Teataja, 1997). Koostöö meetmetena lisandusid ühiseisukohtadele ja konventsioonidele ka otsused ning raamotsused. Samas laienes nii esimesse sambasse

üleviidud koostöövaldkondadele kui ka uue valdkonnana lisatud Schengeni koostööle viieaastane ülemineku periood, kus otsuseid langetati endiselt valitsustevahelise meetodi alusel. Meetmete ettepanekute esitamise õigus säilis nii komisjonil kui nõukogul. (ibid: art 67). Parlament oli menetlusprotsessi kaasatud konsultatsioonimenetluse kaudu. Täiendavaks osaliseks otsustusprotsessis sai Euroopa Kohus, kes sai õiguse liikmesriikide nõusolekul teha eelotsuseid kolmanda samba raames vastuvõetud meetmete kehtivuse ja tõlgendamise kohta (ibid, art 35).

Lissaboni leping laiendas kaasotsustusmenetluse ja kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamise suuremale osale varasema kolmanda samba valdkondadest. Vaid üksikutes küsimustes säilis politsei- ja kriminaalasjades tehtavas õiguskooostöös valitsustevaheline otsustusprotsess. Varasem nn samba struktuur kaotati ning justiits- ja siseküsimuste koostööraamistik hakkas tuginema sarnastele põhimõtetele teiste EL poliitikavaldkondadega. (Euroopa Liidu Teataja, 2010) Algatusõigus anti valdavalt Euroopa Komisjonile, vaid politsei operatiivkoostöö, kriminaalõiguse ja halduskoostöö valdkondades jäeti liikmesriikidele võimalus esitada õigusaktide ettepanekuid, ent seda juhul, kui seda taotleb vähemalt neljandik liikmesriikidest. Samuti tekkis komisjonil justiits- ja siseküsimuste valdkonnas vastu võetud õigusaktide rakendamise üle järelevalve õigus ja kohustus, sh õigus pöörduda rikkumiste avastamise puhul Euroopa Kohtu poole. Oluliseks muudatuseks justiits- ja siseküsimuste valdkonnas oli ka vastuvõetavate otsuste iseloom. Varasemate ühiste seisukohtade, raamotsuste ning muude otsuste asemel hakati ka politsei- ja õigusalas esimesele sambale iseloomulikke õigusakte – direktiive ja määruseid.

IT-agentuuri loomise protsessis on oluline jälgida nii Lissaboni lepingu eelset kui ka selle järgset menetluspraktikat. Arutelud agentuuri loomise vajalikkuse üle, samuti selle õigusliku aluse esitamise ettepanek langesid perioodi, mil kaasotsustus ja kvalifitseeritud häälteenus veel justiits- ja siseküsimuste valdkonnas domineeriv ei olnud. Peamised läbirääkimised nii agentuuri õigusliku aluse kui ka asukohamaa küsimuse osas toimusid juba uue otsustusprotsessi reeglite kohaselt. Siinkohal on oluline märkida, et EL-i detsentraliseeritud agentuuride loomise praktika on läbi

aastakümnete olnud väga erinev (Euroopa Parlament, Euroopa Liidu nõukogu ja Euroopa Komisjon, 2012). Olgugi, et igal EL agentuuril on oma põhimäärus, mille menetlusel järgitakse formaalset otsustusprotsessi, ei tugine põhimääruste sisu ühesugusele loogikale. Samuti ei ole kehtestatud reegleid selleks, kuidas asukohamaa küsimuses kokkulepe saavutatakse.

Niisiis järgitigi agentuuri õigusliku aluse menetluses Lissaboni järgset otsustusprotsessi, kus õigusakte räägitakse peamiselt läbi seadusandliku tavamenetluse (varasem kaasotsustusmenetlus) raames. Viimase kohaselt on õigusaktide esitamise õigus Euroopa Komisjonil ning ettepanekuid asuvad üheaegselt menetlema nii nõukogu kui parlament (Nõukogu peasekretariaat, 2010). Nõukogus liiguvad ettepanekud esmalt töögruppide tasandile, kus toimub peamine liikmesriikide vaheline vaidlemine ning kompromisside otsimine. Seejärel arutatakse eelnõusid vajadusel erikomiteedes ning enne nõukogu ka Alaliste Esindajate Komitees (Coreper⁷). Nõukogu tööd juhib iga poole aasta tagant vahetuv eesistuja, kelle ülesandeks on mh leida kompromisse eelnõuga edasiliikumiseks (Riigikantselei, 2009). Euroopa Parlamendis määratakse igale õigusakti eelnõule vastutav komitee ning raportöör. Raportööri ülesandeks on viia läbi põhjalik arutelu komisjonist saabunud ettepaneku üle, kaasates vajadusel teisi osapooli ning koostada selle põhjal kokkuvõttev raport, mis esitatakse koos õigusakti ettepanekuga parlamendi täiskogule otsuse tegemiseks. (Euroopa Parlament, 2013)

Nõukogul ja parlamendil on võimalik oma eriarvamusi lahendada kahe lugemise jooksul, mille luhtumise korral alustatakse lepitusmenetlust. Üldiselt hinnatakse ühe õigusakti menetluse eluajaks kaksteist kuni kaheksateist kuud, harva on vaja kokkuleppele jõudmiseks kasutada lepitusmenetlust. Õigusakt võetakse lõpuks vastu nõukogu poolt kvalifitseeritud häälteenamuse alusel, sellele kirjutavad alla nõukogu eesistuja ning Euroopa Parlamendi president, peale mida avaldatakse see Euroopa Liidu Teatajas. (Nõukogu peasekretariaat, 2010)

⁷ Coreper – lühend prantsusekeelsest nimetusest *Comité des Représentants Permanents* (eesti k. Alaliste esindajate komitee).

2.2. Eesti siseriiklik otsustusprotsess justiits- ja siseküsimustes

Euroopa Liiduga liitumiseks oli Eesti juba oma siseriikliku otsustusprotsessi loogika paika saanud ning loonud selle toetuseks ka sobiliku koordinatsioonisüsteemi. Põhiraskus Euroopa Liidu asjade korraldamisel langes Riigikantseleile, täpsemalt Euroopa Liidu sekretariaadile (Riigikantselei, 2009). Alljärgnevalt on käsitletud siseriiklikku otsustusprotsessi IT-agentuuri loomise perioodil 2007–2011.

Sarnaselt EL-tasandi otsustusprotsessile oli ka siseriiklikult reglementeeritud vaid õigusaktide menetlus. Muudes küsimustes, näiteks mh ka kandideerimisel agentuuride asukohamaaks, tuli lähtuda hetkel sobivaimana tunduvast lahenduskäigust ja üksikutest suundaandvatest sätetest. Kuivõrd IT-agentuuri loomine sisaldas paralleelselt kahte protsessi, nii seadusandlikku kui selle sees toimuvaid läbirääkimisi asukohamaa üle, siis on ka siseriikliku otsustusprotsessi kirjeldamisel käsitletud mõlemat aspekti.

Nii õigusaktide menetluse kui muude EL küsimuste puhul oli keskne roll koordinatsioonikogul (KOK). KOK-i ülesanneteks oli lisaks ministeeriumide poolt ettevalmistatud ja valitsusele esitamiseks mõeldud Eesti seisukohtade kooskõlastamisele tagada ka sujuv infovahetus erinevate otsustusprotsessi osaliste vahel ning lahendada võimalikud vaidlusküsimused. Samuti oli KOK-i otsustada, millistes küsimustes üldse on vajalik valitsuse seisukohtade kinnitamine ning leppida kokku selles, milline ministeerium on vastutav vastuvõetud Euroopa Liidu õigusaktide siseriikliku rakendamise eest. (Riigikantselei, 2005: 27) KOK-i töös osalesid kõikide ministeeriumide ja Eesti Panga esindajad ning seda juhtis formaalselt riigisekretär (Riigi Teataja, 2005), praktikas Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi (ELS) direktor.

Õigusaktide menetlemisel lähtuti ühetaolisest protsessiloogikast, mis on kokkuvõtva tabelina toodud magistritöö lisas 3 (Riigikantselei, 2005). Kuigi menetlusraamistik on olnud selge ja üheselt mõistetav, ei saa magistritöö autori kogemusele toetudes öelda, et Eesti huvide ja seisukohtade kujundamine oleks alati sujunud probleemideta. Peamiste kitsaskohtadena saab esile tuua suhteliselt piiratud aja- ning inimressursi, mis ei võimalda Eesti huviseid alati põhjalikult läbi analüüsida, mistõttu võivad kujundatud seisukohad jääda küllalt pinnapealseteks. Samas sõltub õigusakti eelnõu pinnalt

koostatud Eesti seisukohtade sisukusest ja sellele lisatud mõjuanalüüsist paljuski see, kuivõrd hästi õnnestub Eesti huvide kaitsmine Euroopa Liidu tasandi otsustusprotsessis.

Olukorra muutis komplitseeritumaks Lissaboni lepingu jõustumine, mille kohaselt oli rahvusparlamentidel aega kokku kaheksa nädalat õigusakti eelnõu ametlikust esitamisest komisjoni poolt, teostamaks eelnõu suhtes vajalikku subsidiaarsuskontrolli (Euroopa Liidu Teataja, 2010). Eesti praktikas asus Riigikogu subsidiaarsuskontrolli teostama alles valitsuse poolt juba heakskiidetud seisukohtade põhjal, mis tähendas veelgi suuremat ajalist survet täitevvõimule – Eesti seisukohad tuli kujundada ning ka heaks kiita ligikaudu kuue nädala jooksul alates õigusakti eelnõu esitamisest, et ka Riigikogu jõuaks eelnõu suhtes arvamuse anda. Eelneva põhjal ei saa siiski väita, nagu oleks Eesti jätnud mõne olulise algatuse osas seisukohad kujundamata. Hoolimata pingelisest ajaraamist järgiti õigusaktide eelnõude menetlusprotsessis etteantud tähtaegasid, Eesti seisukohti tutvustati ja arutati läbi KOK-i istungitel, kiideti heaks Vabariigi Valitsuse istungitel ning kinnitati lõplikult Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni poolt.

Õigusaktide siseriiklik otsustusprotsess katkeb sealt, kus saab alguse eelnõu menetlus EL-i tasandil. Samas võib aeg-ajalt tekkida vajadus Eesti seisukohtade muutmiseks või täiendamiseks ka eelnõu menetlusprotsessi ajal. Sellisel juhul läbitakse siseriiklikult samasugune menetlus kui esialgsete seisukohtade kujundamise puhulgi. Siseriiklik otsustusprotsess lõppeb siis, kui EL-i õigusakt on jõustunud ja ka siseriiklikkusse õigusruumi normikohaselt üle võetud. Teatud juhtudel (nt direktiivide puhul) on selleks vaja muuta Eesti-sisest seadusandlust, teatud juhtudel (nt määruste puhul) on EL-i õigusakt otsekohalduv.

Erinevalt õigusaktide menetlusest ei olnud muude EL-i küsimuste üle otsustamiseks siseriiklikke reegleid kehtestatud. Üldiselt lähtuti Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse, Vabariigi Valitsuse seaduse ja Vabariigi Valitsuse reglemendi sätestest. Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt sai valitsusele heakskiitmiseks esitada Eesti seisukohti sisuliselt kõikide EL asjade kohta, mida peaminister või minister oluliseks pidas (Riigi Teataja, 1995: §20). Kindlasti tuli esitada valitsusele aga Eesti seisukohtade eelnõud

neis küsimustes, mille üle otsustamine kuulus Vabariigi Valitsuse pädevusse või mille valitsus pidi esitama seisukohavõtuks või arvamusele avaldamiseks omakorda Riigikogule (Riigi Teataja, 2003). Samuti oli kohustus valitsusele otsustamiseks saata Eesti kandidaatide esitamine Euroopa Liidu ametikohtadele (Riigi Teataja, 1995). Kõikide muude küsimuste osas sõltus palju ministrite ja peaministri ning Riigikogu soovist konkreetset teemat laiemalt arutada.

IT-agentuuri loomise puhul olid olulised nii formaalne kui mitteformaalne otsustusprotsess. Agentuuri õigusliku aluse osas Eesti seisukohtade kujundamisel tuli järgida formaalselt siseriiklikku otsustusprotsessi, samas arutelud Eesti võimalikust kandideerimisest IT-agentuuri asukohamaaks algasid juba ammu enne õigusliku aluse ettepaneku esitamist (Lepassaar, 2013; Lilleväli, 2013; Pihl, 2013; Põllu, 2013) ning selles küsimuses otsuse langetamiseks ühtseid reegleid ei eksisteerinud.

2.3. Väikeriikide võimalused huvide ja eelistuste kaitsmiseks

Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemise mõjukuse või tulemuslikkuse määrab paljuski liikmesriigile omistatud kaalutud häälte arv, kuna suuremalt jaolt langetatakse otsuseid Euroopa Liidus kvalifitseeritud häälteenamuse alusel. Eestil koos Luksemburgiga on võrdne arv hääli – neli, samal ajal kui Hollandil on kasutada kolmteist häält. Eestist vähem hääli on vaid Maltal. Seevastu suurima häälte arvuga liikmesriikide eesotsas on Prantsusmaa, Itaalia, Saksamaa ja Ühendkuningriik, kellest igauhele on antud 29 häält.

Siiski pole formaalne häälte arv ainus näitaja, mis EL-i otsustusprotsessis liikmesriigi tulemuslikkuse määrab. IT-agentuuri loomine ei olnud Eesti jaoks n-ö tavaline EL õigusakti menetlus. Lisaks suutlikkusele Euroopa Liidu otsustusprotsessis võrdväärse partnerina kaasa lüüa, eeldas see Eestilt valmisolekut ka reegliteta läbirääkimisteprotsessis enda huve veenvalt esindada. Levinud on arusaam, et väikeriikide võimalused oma huvide maksmapanekuks on tunduvalt tagasihoidlikumad kui suurriikidel. Ometi on IT-agentuuri loomine Eestisse märk sellest, et teatud käitumismustrid võivad ka Eesti-sugusele väikeriigile soovitud tulemuse tagada.

Alljärgnevalt on vaadeldud väikeriikide tulemuslikkuse tagamise eeldusi nii EL otsustusprotsessis kui ka rahvusvahelistes läbirääkimistes osalemiseks.

2.3.1. Eesti avaliku sektori väljakutsed Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemisel

Tallinna Tehnikaülikooli professor Tiina Randma-Liiv (2004) on analüüsinud Eesti avalikule haldusele kaasnevaid väljakutseid Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga. Professionaalsuse tõstmine ja järjepidevuse tagamine igas harupoliitika valdkonnas on eesmärk, mille poole tuleks püüelda, kui riigil on soov mõjutada Euroopa Liidus langetatavaid otsuseid (Randma-Liiv, 2004: 110). Väikeriigi võimalused igas poliitikavaldkonnas võrdselt kaasa rääkida on aga ebareaalsed, mistõttu tuleb teha valik neist teemadest, mis riigile olulisemad on ning keskenduda vaid prioriteetsete valdkondade mõjutamisele (ibid).

Kuid isegi eelisvaldkondades professionaalse lähenemise tagamine on väikeriigile suur väljakutse. Tipp-spetsialistiks saada pole Eestis kuigi keeruline, kuna konkurents on tagasihoidlik. Küll aga ei pruugi tipp-spetsialist Eesti mõistes võrrelda tõelise professionaaliga Euroopa Liidu tasandil (ibid). Põhjuseid on erinevaid – puuduvad vastavad võimalused enda harimiseks ja arendamiseks, diskussioonideks või aruteludeks teiste sama valdkonna tippudega, samuti puudub sageli võimalus pühenduda vaid ühele valdkonnale korraga, mistõttu tuleb paralleelselt tegeleda veel mõne olulise ülesande täitmisega (ibid). Kõik see devalveerib tipp-spetsialisti professionaalset võimekust Euroopa Liidu tasandil.

Ametnike võimekuste tõstmise kõrval ei tohiks väikeriigis ära unustada siseriiklikku Euroopa Liidu küsimuste koordineerimist. Edukas koordineerimisüsteem riiklikul tasandil aitab saavutada tulemusi ka Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Koordineerimise edukuse tagab ühelt poolt spetsiaalse EL küsimustega tegeleva üksuse olemasolu, selle kaudu kontrolli teostamine ja hierarhiline allutamine (ibid: 111). Teisalt leiab Randma-Liiv, et koordineerimine on ühtlasi ka halduskultuuri küsimus, kus otsuse tegemise protsessis etendavad osapoolte omavahelised suhted väga olulist rolli (ibid). Samuti rõhutab ta, et koordineerimisüsteemile ei tule kindlasti kasuks ebastabiilsus, sest nii

lähevad kaduma institutsionaalne mälu ja ülesannete ning ametnike järjepidevus (ibid), mis on hädavajalikud tulemuslikkuse tagamiseks EL-i otsustusprotsessis.

IT-agentuuri näitel saab öelda, et Randma-Liivi poolt käsitletud väljakutsed olid Eesti jaoks igati jõukohased. Suur osa neist eeldustest, mida Randma-Liiv Eesti kui väikeriigi kontekstis EL otsustusprotsessis tulemuslikuks osalemiseks loetleb, oli Eestil täidetud juba aastaid enne IT-agentuuri arutelusid. Samuti suutis Eesti vastata ülejäänud väljakutsetele. Täpsemalt on Eesti suutlikkust oma huvisid väikeriigina kaitsta käsitletud magistritöö peatükis 3.2.

2.3.2. Väikeriikide edu saavutamise võimalused rahvusvahelistes läbirääkimistes

Väikeriikide rolli ja võimalusi end kehtestada rahvusvaheliste läbirääkimiste kontekstis on põhjalikult analüüsinud Freiburgi Ülikooli professor Diana Panke. Artiklis *Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard* rõhutab ta, et rahvusvaheliste läbirääkimiste edukus sõltub palju osalisriigi finantsvõimekusest (Panke, 2012: 316). Ressursse on vaja selleks, et oleks piisavalt ametnikke, kes suudaksid välja selgitada rahvuslikud huvid ning formuleerida need seisukohtadeks. Teisalt on riigil vaja diplomaate ja eksperte ka kohapeal, läbirääkimiste keskmes, mis nõuab samuti vahendeid. Väikeriikidel on enamasti väiksemad eelarved ning nende võimalused omale piisaval hulgal tööjõudu palgata samuti seetõttu väiksemad. Väiksematel delegatsioonidel on aga keerulisem saada terviklikku ülevaadet teiste riikide huvidest, mistõttu on komplitseeritum ka sobilike kompromisside leidmine.

Kauplemis- ja veenmisstrateegiate välja töötamine on väikeriikide jaoks samuti suurem pingutus. Kokkuvõttes on piiratud finantsvahendite tõttu väikeriikide võimalused häid instruktsioone ja läbimõeldud strateegiaid välja töötada ning aktiivselt läbirääkimisteprotsessis kaasa lüüa oluliselt tagasihoidlikumad. Samal ajal ei tähenda see, et väikeriigid ei võiks läbirääkimiste protsessis olla edukad. (ibid: 316-317) Piiratud ressursside tingimustes tuleb teha valikuid ja seada prioriteete. Õigete prioriteetide seadmine võib ka väikeriikidele rahvusvahelistes läbirääkimistes edu tuua (ibid 317).

Panke on välja pakkunud kahte tüüpi strateegiaid, mida väikeriigid enamasti oma huvide kaitsmiseks kasutavad: mõjukust suurendavad strateegiad (ingl k. *capacity-building strategies*) ja muutusele orienteeritud strateegiad (ingl k. *shaping strategies*). Mõjukust suurendavad strateegiad pole suunatud mitte niivõrd läbirääkimiste tulemuse mõjutamisele, kuivõrd just selle eelduseks olevate tingimuste parandamisele, kasutades selleks omakorda muutusele orienteeritud strateegiaid. Seevastu muutusele orienteeritud strateegiad on fokuseeritud läbirääkimiste tulemuste mõjutamisele, kasutades selleks konstruktiivset veenmise või ratsionaalset kauplemise strateegiat. (ibid: 318)

Tabel 1. Strateegiad, mida väikeriigid oma huvide kaitseks kasutavad

Mõjukust suurendavad strateegiad (<i>capacity-building strategies</i>)		1. kontakteerumine institutsioonidega 2. suhete hoidmine valitsusväliste organisatsioonide ja tööstussektori esindajatega 3. institutsionaalse mälu loomine
Muutusele orienteeritud strateegiad (<i>shaping strategies</i>)	veenmisstrateegiad	1. kausaalne veenmine 2. moraalne veenmine 3. õiguslik veenmine
		4. piiritlemine
	kauplemisstrateegiad	5. koalitsioonide loomine 6. kauplemine 7. omakasu taotlemine

Enda mõjukust saavad väikeriigid suurendada kõne all oleva läbirääkimiste objekti kohta taustainfo kogumisega, et oma positsioone paremini ette valmistada. Otsekontakte ja häid suhteid tuleks luua ja hoida nii institutsioonide esindajate kui ka valitsusväliste organisatsioonide või tööstussektori esindajatega. Viimastel võib olla pakkuda juba (enda poolt) läbi viidud analüüse või uuringuid, mille tulemustele viidates võib väikeriik oma positsioone märgatavalt parandada. Mõjukuse suurenemisele aitab kaasa ka see, kui mingis valdkonnas on õnnestunud tekitada institutsionaalne mälu (nt pikendades läbirääkimiste protsessis osaleva diplomaadi lähetusaega) ning seeläbi on väikeriigi teadmistepagas ühest teatud valdkonnast oluliselt suurem kui teistel riikidel. (ibid: 318)

Läbirääkimistulemuste mõjutamiseks on väikeriikidel kasutada üldiselt samasugune arsenal strateegiaid nagu suurriikidelgi. Panke nägemuses kuuluvad nende hulka kausaalne (*causal*), moraalne (*moral*) ja õiguslik (*legal*) veenmine, piiritlemine (*(re)-framing*), koalitsioonide loomine (*coalition-building*), kauplemine (*bargaining*) ja omakasu taotlemine (*value-claiming*). Esimesed kolm võib omakorda liigitada veenmisstrateegiateks, viimased kolm kauplemisstrateegiateks. Piiritlemine võib kuuluda nii veenmis- kui kauplemisstrateegia hulka. Olgugi, et üldiselt on väikeriikide eeldused eduks oluliselt tagasihoidlikumad kui suurriikidel, sõltub edukus sellest, millistel tingimustel eelpoolnimetatud strateegiaid kasutatakse. (ibid: 319)

Kausaalne veenmine võib kasu tuua, kui väikeriik on prioritseerinud oma huvid ning tegelenud mingi huvide valdkonnaga süvitsi – see annab talle eelise teiste ees, kuna teadmine kõne all olevast valdkonnast on märgatavalt suurem kui teistel riikidel. Moraalne veenmine töötab siis, kui väikeriik kasutab oma huvide kaitsmiseks argumente, mis rõhuvad tema suurusele (väiksusele) ja seetõttu tõenäolisele erapooletusele antud küsimuses. Õiguslikku veenmist saab kasutada väga heade õiguslike analüüside olemasolul, väikeriikide edu sõltub sellest, kas oma piiratud ressursse on suunatud õigusekspertiiside tellimiseks või kas oma ametnike õigusalast suutlikkust on suurendatud. Piiritlemise põhiolemus seisneb selles, et vastavalt oma huvidele rõhutakse läbirääkimisobjekti vaid ühele (sobivaimale) omadusele ning sellest tulenevalt valitakse ka sobivaim strateegia (veenmis- või kauplemisstrateegia). Edu võib väikeriigile sel puhul olla tagatud siis, kui ei rõhutata mitte niivõrd omakasupüüdlikkust, kuivõrd pigem ühiste huvide kaitsmist ja õiglast lahendust.

Koalitsioonide loomist kauplemisel võib pidada edukaks, kui koalitsioon on piisavalt suur, et oma huvisid läbi suruda või blokeerivat vähemust moodustada. Kauplemine ise strateegiana teenib väikeriikide huve sel juhul, kui nad suudavad end välja mängida kui neutraalseid vahendajaid, kuna päris tüüpilises kauplemissituatsioonis pole väikeriikidel reeglina piisavalt vahendeid, et võistelda suurriikidega. Omakasu taotlemist tasub väikeriigil kasutada siis, kui läbirääkimiste objekt on oma olemuselt nõ jagatav. Kehtib põhimõte, et kes esimesena oma huvid selgelt defineerib, sel on ka suuremad võimalused oma huvide realiseerimiseks. (ibid: 320-322)

Eelneva põhjal saab kokkuvõtvalt väita, et kuigi väikeriikide võimalused Euroopa Liidu otsustusprotsessi tulemusi mõjutada on oluliselt väiksemad kui suurriikidel, on ka väikestel siiski teatud eelduste täitmisel võimalusi protsessi kulgu endale positiivses suunas mõjutada. Kui oma tegevusi põhjalikumalt läbi mõelda ja eesmärgipäraselt kavandada, võttes appi sobilikud strateegiad, siis on ka Eesti-sugusel väikeriigil võimalik oma huvisid Euroopa Liidu otsustusprotsessis edukalt realiseerida.

IT-agentuuri loomise protsessist väljus Eesti võidukalt. Sarnaselt Panke poolt kirjeldatule polnud ka Eestil esialgu kuigi suuri eeliseid võrreldes Prantsusmaaga. Vastupidi, valdav enamus liikmesriike kaldus pigem Prantsusmaa kandidatuuri toetama (Tudorache, 2013), mistõttu tuli Eestil oma eesmärgi saavutamise nimel palju vaeva näha. Ent kasutatud taktikad ja strateegiad, millele viitab ka Panke, aitasid Eestil loodetud tulemuseni jõuda. Lähemalt on Eesti poolt kasutatud taktikaid ja strateegiaid käsitletud magistritöö peatükis 3.2.

3. EESTI TULEMUSLIKKUS IT-AGENTUURI LOOMISEL

3.1. IT-agentuuri loomise tõuketegurid

3.1.1. IT-agentuuri loomise protsess

Esmased mõtted IT-agentuuri loomise vajalikkusest ulatuvad tagasi juba 2001. aastasse, kui Euroopa Parlament ühes oma raportitest juhtis nõukogu tähelepanu Schengeni infosüsteemiga (SIS) seonduvatele probleemidele ning pakkus lahendusena välja Euroopa Liidu eelarvest rahastatava eraldiseisva agentuuri loomist (European Parliament, 2001). Samasisulise ettepaneku tegi parlament paari aasta möödudes uuesti (European Parliament, 2003). Mõlemad ettepanekud jäid esialgu liikmesriikide tähelepanuta. 2000. aastate alguses iseloomustas EL justiits- ja siseküsimuste koostööd liberaalne valitsustevaheline lähenemine, kus koostööd tehti vaid siis ja sellises ulatuses, mis liikmesriikidele mõistlik ja võimalik tundus. Eraldiseiva agentuuri loomine polnud liikmesriikide hinnangul piisavalt põhjendatud.

Schengeni kompensatsioonimeetmetena loodud SIS, aga ka viisainfosüsteem (VIS) ning varjupaigataotlejate sõrmejälgede infosüsteem (Eurodac) olid antud hallata ning arendada Euroopa Komisjonile, SIS-i ja VIS-i loomise tehnilist tuge olid liikmesriigid volitanud pakkuma Prantsusmaad (Euroopa Liidu Teataja, 2000a ja 2008a). Sellel põhjusel loodi ka SIS-i ja VIS-i serveripark Prantsusmaale Strasbourgi, varuserverid oli otsustatud paigutada Austriasse, Sankt Johann im Pongausse. Juba 2001. aastal oli selge, et SIS-i infrastruktuur ei võimalda uute kasutajate lisamist, mistõttu tegi nõukogu komisjonile ülesandeks töötada välja infosüsteemi uus versioon (Euroopa Liidu Teataja, 2001, artikkel 2). Komisjoni pingutused aga ei kandnud vilja, süsteemi arendamine venis ning liikmesriikide kulutused (kes pidid kandma kõik kesksüsteemi arendamisega seonduvad kulud) aina kasvasid (Adson, 2008). Samal ajal püüdis komisjon tööle saada VIS-i, kuid ka selle infosüsteemi arendus ei laabunud tõrgeteta (Lilleväli, 2013). Samuti olid pingeliseks muutunud komisjoni ja Prantsusmaa vahelised suhted (Coelho, 2013). Veelgi keerulisemaks tegi olukorra see, et infosüsteemide arendus toimus paralleelselt arenduste aluseks olevate õigusaktide väljatöötamisega.

Mõne aasta möödudes oli liikmesriikide ja Euroopa Parlamendi rahulolematus tekkinud olukorraga kasvanud juba nii suureks, et üheskoos otsustati SIS II ja VIS-i rakendamiseks vajalikele õiguslikele alustele (Euroopa Liidu Teataja, 2006, 2007, 2008a ja 2008b) lisada nõukogu ja Euroopa Parlamendi ühisdeklaratsioon (Euroopa Liidu nõukogu, 2007), milles kutsuti komisjoni üles koostama mõjuhinnangut eraldiseisva EL agentuuri loomise kohta nimetatud infosüsteemide haldamiseks ning esitama seejärel ka vastavasisulised seadusandlike aktide ettepanekud. Deklaratsiooni kohaselt pidi uus agentuur oma tööd alustama hiljemalt viis aastat pärast SIS II ja VIS-i õigusliku aluse vastuvõtmist (Euroopa Komisjon, 2009c) ehk teisisõnu hiljemalt 2013. aasta jooksul. Niisiis tingis ühiste meetmete võtmise liikmesriikide soov ja vajadus koostööd teha, mis kinnitas liberaalse valitsustevahelisuse domineerimist EL justiits- ja siseküsimuste koostöös sel perioodil.

Mõjuhinnangu järgselt esitas Euroopa Komisjon 24. juunil 2009 IT-agentuuri õigusliku aluse ettepanekud – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ning nõukogu otsuse vastavad eelnõud (Euroopa Komisjon, 2009a ja 2009b). Kahe eraldiseisva õigusakti esitamine oli vajalik seetõttu, et agentuuri pädevus oli osalt seotud esimese ja osalt kolmanda samba valdkondade reguleerimisega ning enne Lissaboni lepingu jõustumist ei saanud mõlemat valdkonda reguleerida ühetaoliselt vaid määrusega. Hiljem küll õiguslikku alust muudeti ning IT-agentuuri jäi reguleerima ainult sellekohane määrus.

Õigusliku aluse arutelud algasid nõukogu Schengeni küsimuste töörühmas septembris 2009 ning kestsid koos läbirääkimistega Euroopa Parlamendiga kokku ligikaudu kaks aastat (vt ka käesoleva magistritöö lisa nr 4). Eesti kujundas oma seisukohad IT-agentuuri õigusliku aluse ettepaneku kohta valitsuse tasandil juulis 2009 (Riigikantselei dokumendiregister, 2009a), Riigikogu kiitis need heaks mõni kuu hiljem septembris (Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon, 2011). IT-agentuuri määrus võeti nõukogu poolt vastu septembris 2011 (Euroopa Liidu Teataja, 2011). Sellele eelnes aga pikk konsultatsiooni periood, mille jooksul räägiti läbi nii agentuuri õigusliku aluse sisu kui ka asukohamaa küsimus.

Agentuuri loomist võib ühest küljest pidada üsna tüüpiliseks EL-i õigusakti menetluseks, mis järgis formaalset otsustusprotsessi (Põllu, 2013), teisalt toimusid selle raames intensiivsed valitsusevahelisele lähenemisele iseloomulikud läbirääkimised asukohamaa üle, kus üheselt kokkulepitud reegleid ei eksisteeri ning liikmesriikide huvide realiseerimine sõltub nende läbirääkimissuutlikkusest. Käesoleva uurimusega püütakse välja selgitada põhitegurid, mis Eestile IT-agentuuri loomise protsessis soovitud tulemuse tagasid ning mida Eesti ka edaspidi rahvusvaheliste läbirääkimiste kontekstis kasutada saaks.

3.1.2. IT-agentuuri loomise kesksed võimaldajad ja takistajad

Eesti huvide ja eelistuste kujunemine siseriiklikul tasandil oli kiire ja suuremate tõrgeteta kulgev protsess, mille peamisteks võimaldajaks võiks pidada ennekõike intensiivset soovi EL poliitika kujundamises kaasa rääkida. Viimatinimetatu väljundiks sai hästi läbimõeldud ja terviklik lähenemine IT-agentuuri loomisele ning selle asukohamaaks kandideerimisele, mida omakorda toetasid kooskõla riiklike strateegiadokumentidega, sobilik väliskeskkond ning õigesti valitud projektimeeskond.

IT-agentuuri loomisest hakati Eestis rääkima juba 2007. aastal (Lepassaar, 2013; Lilleväli ja Põllu, 2009; Põllu, 2013). Kuulnud sellest ideest esmakordselt samal aastal ühel EL tasandi kohtumisel Varssavis, palus toonane siseminister J. Pihl ministeeriumi erialadiplomaatidel agentuuri loomise kohta rohkem infot koguda ja analüüsida võimalusi Eesti kandidatuuriks (Pihl, 2013). Siseministrile esitatud analüüs näitas, et Eesti võimalused IT-agentuuri asukohamaaks kandideerida ei olnud sugugi halvad ning see andis aluse ideega edasi töötamiseks (Märtn, Adson, Jaani, Põllu, 2007; Põllu, 2013). Esmastele konsultatsioonidele valitsuskabineti liikmetega järgnes juba põhjalikum arutelu ametnike tasandil, kuhu lisaks siseministeeriumile kaasati ka Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi ning välisministeeriumi esindajad (Põllu, 2013).

Eesti huve ja selle realiseerimiskava kirjeldav kontseptsioon sai valmis 2008. aasta suveks, mis ka konsensuslikult ministrite poolt valitsuskabineti istungil heaks kiideti (Pihl, 2013; Põllu, 2013). Üksmeelt saavutada polnud keeruline, sest kontseptsioonis ei

jäänud ükski oluline nüanss käsitlemata. Kontseptsioon nägi Eesti kandidatuuri põhipostulaatidena tuginemist kolmele argumendile – Eestil pole veel ühtegi EL agentuuri, Eesti kandidatuuri toetab tema positiivne IT-imago ning Euroopa Ülemkogu otsus 2003. aastast (Council of the European Union, 2004), mille kohaselt luuakse uued EL agentuurid uutesse EL liikmesriikidesse (Lilleväli, 2013, Põllu, 2013). Samuti olid detailselt kirjeldatud Eesti riigi poolse pakkumise koostamise põhimõtteid, antud hinnanguid selle realiseerimise kulude kohta, kuid samas toodud välja ka käegakatsutav lisaväärtus, mis agentuuri loomine endaga Eestisse kaasa pidi tooma (valitsuskabineti memorandum, 2008a).

Lisaks eelnevale nägi kontseptsioon ette korraliku projektorganisatsiooni ülesehitamise, detailse Eesti pakkumise ja selle tutvustamiseks vajaliku müügistrateegia koostamise ning oluliste otsuste valideerimise valitsuse tasandil (ibid). Esialgse plaani kohaselt kavandati serveriruumide paiknemise ja ehitamise osas koostööd Soomega, millest hiljem siiski loobuti (Põllu, 2013). Kokkuvõttes oli tegemist terviklahendusega, mis tundus ministritele usutav, realiseeritav ja kaugemas perspektiivis tulutoov. Sellist analüüsi oleks väga raske olnud koostada, kui sellesse poleks panustanud valdkonna tippspetsialistid toetudes oma kompetentsusele, infokogumise ning haldamise võimekusele ja analüüsioskusele.

Kuid vähetähtis pole ka see, et agentuuri asukohamaaks kandideerimine oli ühtlasi kooskõlas valitsuse EL suunalise poliitika põhimõtetega proaktiivsest tegutsemisest EL-is (Lepassaar, 2013), mis andis valitsuskabineti liikmetele kindluse, et otsus võtta riigile nii suuri kohustusi ei ole pelgalt emotsioonide põhjal tehtud. Lisaks polnud Eestil hetkel ühtki teist suurt eesmärki, mille nimel pingutada (Kotli, 2013) ning ka majanduslik olukord üldiselt soosis taoliste otsuste langetamist. Mõni aasta hiljem poleks Eesti arvatavalt nii konkurentsivõimelise pakkumise peale julgenud mõelda (Lepassaar, 2013). Seega kulges siseriiklik otsustusprotsess väga sujuvalt, algusest peale oli kõigile selge, millised on Eesti huvid ja eesmärgid ning kuidas neid realiseerima hakatakse. Mainimistväärivaid takistusi esile ei kerkinudki.

EL tasandi otsustusprotsessis oli IT-agentuuri loomise keskseks võimaldajaks ennekõike liikmesriikide ühishuvi agentuuri loomiseks (Põllu, 2013; Särgepp: *Lõimumisprotsess: Euroopa Liidu IT-agentuuri sünd*), millele aitasid kaasa nii Eesti ja Prantsusmaa kompromisslahendus asukohamaa vaidlustes kui ka Euroopa Parlamendi üldine toetus agentuuri loomisele (Coelho, 2013). Eesti seisukohalt tuleb lisaks mainida ka 2003. aasta Ülemkogu otsust (Lilleväli, 2013), Eesti positiivset IT-mainet (Põllu, 2013) ja kvalifitseeritud häälteenamuse sisseviimist (Tudorache, 2013). Takistustena saab esile tuua Saksamaa pikka kahtlemist agentuuri loomise vajalikkuses (Lilleväli, 2013; Põllu, 2013; Tudorache, 2013), Prantsusmaa venitamistaktikat asukohamaa üle läbirääkimistel (Lilleväli, 2013; Pomerants, 2013; Põllu, 2013) ning kaasotsustusmenetlust Euroopa Parlamendiga.

Liikmesriikide ühishuvi oli väljendatud juba SIS II ja VIS-i rakendamiseks vajalikele õiguslikele alustele lisatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu ühisdeklaratsioonis (Tudorache, 2013). Agentuuri loomisega lootsid liikmesriigid leida lahenduse esilekerkinud probleemidele (Põllu, 2013; Pihl, 2013) ning seetõttu oli üldise poolehoiu saavutamine nõukogus suhteliselt kerge (Lilleväli, Põllu, 2009).

Eesti positsioone aitas asukohamaa aruteludes kindlustada Ülemkogu 2003. aasta otsus ning positiivne IT-kuvand, mis olid mõlemad loodud toetama Eesti kandidatuuri. Samuti oli Eestile kasulik kvalifitseeritud häälteenamuse sisseviimine nõukogus, sest koalitsioonide moodustamine oli muutunud lihtsamaks. Üleüldiselt aga aitas IT-agentuuri loomisele kaasa ka saavutatud kompromiss Eesti ja Prantsusmaa vahel, mis tundus olevat õiglane ja tasakaalukas lahendus nii protsessiosalistele endile, eesistujale kui ka teistele liikmesriikidele, kes ei pidanud lõpuks enam pooli valima (Põllu, 2013). Samuti poleks IT-agentuuri loomine sujunud nii ladusalt ja kiirelt, kui selle loomise vajalikkuses oleks pidanud veenma ka Euroopa Parlamenti, kelle heakskiitu samuti nõukogu vajab.

Kuigi üldiselt oldi agentuuri loomise vajalikkuses pigem positiivsed, tuli Saksamaa veenmiseks palju vaeva näha (Tudorache, 2013). Olemasolevat „taaka“, mis SIS-i ja VIS-i loomisega tekkinud oli (st probleeme haldamise ja finantseerimisega), kiputi ka

loodavale agentuurile üle kandma (Lilleväli, 2013; Tudorache, 2013), ning komisjoni roll oli neid kõhklusi kummutada. Kogu protsessi pidurdas mõnda aega ka Prantsusmaa venitamistaktika (Pomerants, 2013), kus ta vältis kokkuleppe otsimist asukoha osas. Olles teadlik 2003. aasta Ülemkogu otsusest võttis Prantsusmaa positsiooni, mille kohaselt ei looda IT-agentuuri asutamisega mitte uut agentuuri, vaid lihtsalt kohandatakse ringi olemasolevat praktikat (Lilleväli, 2013; Põllu, 2013; Euroopa Liidu nõukogu, 2009a). Seega ei pidanud Prantsusmaa pikka aega vajalikuks Eestiga sisulisi konsultatsioone pidada, vaid lootis oma retoorika toimimisele. Lõpuks venitas see siiski protsessi lihtsalt pikemaks, kuna üldine meelsus liikmesriikide hulgas oli pigem uue agentuuri loomise poolt. Samuti tegi kaasotsustus Euroopa Parlamendiga protsessi oluliselt keerulisemaks. Hoolimata parlamendi toetusest IT-agentuuri loomisele, erines tema nägemus ja ootused nõukogu omast. Pikad vaidlused agentuuri asukoha määratlemise õigusliku aluse, asukoha detsentraliseerituse ja agentuuri töös osaleda võivate riikide määratlemise üle (Coelho, 2013) pikendasid samuti protsessi ning sundisid lõpuks ka nõukogu oma positsioonis järeleandmisi tegema.

3.2. Eesti suutlikkus oma huvide realiseerimisel

Eesti suutlikkuse hindamiseks oma huvide realiseerimisel on võetud Tiina Randma-Liivi ja Diana Panke lähenemised, mida on põhjalikumalt käsitletud käesoleva magistritöö teise peatüki lõpus. Randma-Liiv keskendus Eesti avaliku sektori ees seisvatele väljakutsetele Euroopa Liiduga ühinemisel ning Panke analüüsis väikeriikide rolli ja võimalusi end kehtestada rahvusvaheliste läbirääkimiste kontekstis.

Eesti osalemine IT-agentuuri loomise protsessis oli ühest küljest võrreldav osalusega mistahes teise EL õigusakti menetlemisel (Põllu, 2013), teisalt nõudis see Eesti-suguselt väikeriigilt tavapärasest suuremat pingutust, kuna laual olid Eesti riiklikud huvid. Nende huvide kaitsmisel tuli arvestada nii formaalse otsustusprotsessi loogikaga õigusakti menetlemisel kui ka kirjutamata reeglitega asukoha üle läbirääkimistel.

Tuginedes Randma-Liivi käsitlusele oli Eesti täitnud kõik olulisemad eeldused, et EL tasandi koostöös edukas olla. EL-i suunaliste eesmärkide seadmist ja prioriteetide sõnastamist oli Eesti praktiseerinud juba 2004. aastast alates. Strateegiline vaade aitab

fokusseerida oma tegevust ja on abiks suurte otsuste langetamisel. Nii oli ka IT-agentuuri küsimust arutades valitsusel hea toetuda Eesti EL poliitika raamdokumendile (ELPOL 2007–2011) ning selles sõnastatud põhimõtetele, mis ühtisid Eesti valmisolekuga võtta EL teemades rohkem proaktiivset poliitika kujundaja rolli (Lepassaar, 2013). Hilisemas faasis sai püüdlemine IT-agentuuri asukohamaaks ELPOLi eraldiseisvaks eesmärgiks ning Eesti EL suunalise tegevuse prioriteediks (Riigikantselei 2009a, 2009b, 2010a, 2010b). Prioriteetide seadmise vajalikkust, eriti väikeriikid puhul rahvusvaheliste läbirääkimiste kontekstis on rõhutanud ka Panke (2012). Eesti pühendumine IT-agentuuri asukohamaaks kandideerimisel väljendus nii valmisolekus investeerida inim- ja rahalistesse ressurssidesse, (pro)aktiivses tegutsemises EL-i otsustusprotsessi kõikidel tasanditel, sobivate lahendusvariantide otsimises kui ka pidevas hetkeolukorra fikseerimises valitsuse poolt.

Eesti valideeris kõik oma IT-agentuuriga seonduvad huvid ja valikud siseriiklikku formaalset otsustusprotsessi kasutades (valitsuskabineti memorandumid, 2008a ja 2008b, Riigikantselei dokumendiregister 2009a, 2009b, 2010). Randma-Liivi kohaselt on hästitoimiva otsustusprotsessi eelduseks aga tõhus koordineerimisüsteem (2004), millele Eesti oli aluse pannud juba enne Euroopa Liiduga liitumist ning millest 2005. aastal kasvas välja koordineerimiskogu (KOK) (vt täpsemalt käesoleva magistritöö peatükk 2.2.). Samas keskendus KOK-i tegevus IT-agentuuri loomise perioodil siiski ennekõike Eesti seisukohtade kooskõlastamisele ning ühtlustamisele EL õigusaktide suhtes ning muid EL-i teemasid arutati KOK-is niivõrd, kuivõrd keegi KOK-i liikmetest taipas küsimust tõstatada.

Viimane küll ei tähenda, et IT-agentuuri osas oleks KOK-is arutelul olnud vaid selle õigusliku aluse küsimused ning asukohamaaks kandideerimine oleks KOK-ist mööda läinud. IT-agentuuri küsimus oli kujunenud sedavõrd oluliseks üldriiklikuks eesmärgiks, et selle kohta jagati infot erinevates formaatides ka ilma, et selleks oleks formaalselt kohustatud olnud. Siiski, osaliselt ajendatuna IT-agentuuri kogemusest on tänaseks KOK-i funktsioone juba mõnevõrra täiendatud (Lepassaar, 2013), mh on loodud oluliste EL küsimuste arutamiseks ja otsustamiseks eraldiseisev formaat – asekantslerite tasandil kooskäiv nn KOK2. Siiski ei saa väita, et siseriiklik

koordinatsioonisüsteem KOK-i tegevuse kaudu kuidagi oluliselt Eesti tulemuslikkusele IT-agentuuri loomise protsessis kaasa oleks aidanud. Pigem oli ta kaudne protsessitoetaja, sest toimis taustsüsteemina, mis siseriiklikule otsustusprotsessile vajaliku raami andis.

Eesti huvide realiseerimisele aitas kaasa IT-agentuuri protsessis osalevate ametnike professionaalsus ja valdkondlik kompetents, mida rõhutab ka Randma-Liiv. Protsessi olid eri aegadel kaasatud siseministeeriumi ja selle haldusala asutuste ametnikud, Euroopa Liidu sekretariaadi direktor, välisministeeriumi ametnikud, diplomaadid Eesti saatkondadest ja Eesti Alalisest Esindusest EL-i juures, kogu valitsuskabinet eesotsas siseministri, peaministri ja välisministriga, Vabariigi President ja tema kantselei töötajad, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, samuti Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon ja Eesti Euroopa Parlamendi saadikud (Lilleväli, 2013).

Ametnike teadmiste ja kogemuste põhjal valminud eelanalüüs Eesti võimaluste kohta agentuuri asukohamaaks kandideerida, sellele järgnenud väga põhjalikult koostatud Eesti kandidatuuri kontseptsioon, üksmeelne heakskiit valitsuse poolt ning lõpuks ka agentuuri peakorteri loomine Tallinnasse olid kõik ilmekaks näiteks sellest, et Eesti suutis professionaalselt oma huvide kaitsmise nimel töötada. Suur osa sellest tuli ära teha kahel Eesti poolsel projektijuhil – Kristo Põllul ja Piret Lillevälil. K. Põllu 4-aastane Brüsselis Eesti erialadiplomaadina töötamise kogemus siseküsimuste valdkonnas oli loonud piisava teadmiste pagasi kogu valdkonna arengutest ning hindamatu kontaktidevõrgustiku, mis hiljem nii õigusliku aluse menetlusprotsessis kui ka asukoha üle läbirääkimistel kasuks tulid (Põllu, 2013). Samuti olid P. Lilleväli pikaajane juhtimiskogemus ning Schengeni alaga liitumise koordineemiskogemus omadused, mida IT-agentuuri loomise kontekstis Eesti projektijuhilt oodati ja eeldati (Lilleväli, 2013). Projektijuhtide professionaalsus väljendus ka oskuses kogu projekti tiim tööle panna. Kõik kaasatud osapooled pingutasid ühise eesmärgi nimel ning kellelgi ei tekkinud küsimust, kas tegemist pole siiski võimatu ülesandega. Tihe koostöö, pühendumus ning usk seatud eesmärkidesse olid nendeks märksõnadeks, mida tiimi liikmed oma koostöö iseloomustamiseks kasutasid (Kotli, 2013; Lepasaar, 2013; Lilleväli, 2013; Pomerants, 2013; Põllu, 2013; Särglepp, 2013).

Väikeriikidele omane tendents, kus professionaal kodumaal ei pruugi veel olla professionaal rahvusvahelises koostöös (Randma-Liiv, 2004) Eesti ametnike puhul ei kehtinud. Õigusliku aluse menetlusel suutis Eesti mõjutada nii EL eesistujat teemaga aktiivselt tegelema ja kompromissi leidma kui ka teisi liikesriike, et suunata õigusliku aluse arutelusid Eestile soodsas suunas (Lilleväli, 2013). Paralleelselt toimunud Eesti kandidatuuri tutvustus nõudis samuti tipptasemel läbirääkimisoskusi. Olgugi, et esialgu Eesti kandideerimissoovi väga tõsiselt ei võetud, polnud selle taga mitte Eesti vähene võimekus, vaid pigem liiga tugev konkurent, kellest jagusaamine tundus paljudele olevat ilmvõimatu (Kotli, 2013; Tudorache, 2013).

Professionaalsus läbirääkimistes tugineb enamasti teatud käitumismustritele või strateegiatele. Õigeid strateegiaid või taktikaid kasutades on ka väikeriikidel eeldused rahvusvahelistes läbirääkimistes soovitud eesmärgi saavutada (vt lähemalt magistritöö peatükki 2.3.). Panke poolt välja pakutud väikeriikidele nn edu toovatest strateegiatest kasutas Eesti IT-agentuuri loomisel ning selle asukohamaa üle läbirääkimistel suuremat osa neist, kuigi mitte teadlikult, vaid pigem intuiitiivselt (Põllu, 2013).

Enda eesmärkide saavutamiseks pidi Eesti kõigepealt aktiivselt kaasa lööma agentuuri õigusliku aluse aruteludes ning püüdma suunata diskussioone endale sobivas suunas. Selleks sai Eesti mugavalt tugineda juba varasemalt loodud positiivsele IT-kuvandile.

„Eestile oli abiks see, et meil oli tekkinud sobilik IT-kuvand, olime uus liikmesriik, kel ei olnud ühtegi agentuuri. Juhuste kokkulangevuse tõttu sattusime taotlema just sellist agentuuri, mis Eesti profiiliga ka sobis. Selle agentuuri tulek lükkas „Eesti mootorid“ käima. Eesti hakkas ära kasutama juba strateegiliselt kujunenud maastikku“.

Kristo Põllu, 10.01.2013.

Kiirelt laia kasutust leidnud agentuuri hüüdnimi „IT-agentuur“ haalus edukalt Eesti IT-kuvandiga, mida hiljem ka oma kandidatuuri esitades ära kasutati (Kuningas-Saagpakk, 2013; Lepasaar, 2013). Selle kuvandi kinnitamiseks ning eriti Eesti pakkumise koostamiseks viidi läbi täiendavaid konsultatsioone Eesti IT-valdkonna ekspertidega

(Pihl, 2013; Põllu, 2013), mis on märk laiemast kaasamisest ning pühendumisest seatud eesmärkide saavutamiseks. Intervjuudest selgub, et IT-riigi kuvand tõi Eestile kasu läbivalt kogu protsessi vältel (Lepassaar, 2013; Lilleväli, 2013; Põllu, 2013), rohkem aitas ta siiski kaasa oma kandidatuuri tutvustamisel ning õigusliku aluse üle läbirääkimistel, kus Eesti esines pigem IT-valdkonna ekspert-riigina.

Oma mõjukust hakkas Eesti tasapisi tõstma juba varakult enne õigusliku aluse esitamist kontaktide loomise läbi ELi institutsioonide ja teiste liikmesriikide esindajatega, tutvustades neile enda nägemust IT-agentuuri rollist ja funktsioonidest ning hiljem ka Eesti valmisolekust agentuuri asukohamaaks kandideerida (Lilleväli, 2013; Põllu, 2013). Siinkohal ei saa tähelepanuta jätta protsessis osalenud inimeste stabiilsust ja seeläbi tekkinud institutsionaalset mälu. K. Põllu osalus IT-agentuuri loomise protsessis sai alguse juba SIS II õigusliku aluse läbirääkimiste ajal (Põllu, 2013), P. Lilleväli liitus „projektiga“ 2008. aasta algusest (Lilleväli, 2013). Mõlemad olid eestvedajad nii Eesti siseste arutelude puhul kui ka õigusliku aluse läbirääkimistel Euroopa Liidu tasandil.

Kirjeldataud järjepidev „lobbitöö“, mida koordineerisid ühed ja samad inimesed, lõpuks ka õigustas end, kuna IT-agentuuri eesmärkide ja rolli sõnastamisel õiguslikus aluses kajastuski hiljem Eesti poolt soovitud nägemus (Lilleväli, 2013). Seega kasutas Eesti mitmeid võimalusi, sh kausaalset veenmist (toetudes argumentide esitamisel oma IT-kuvandile) ning piiritlemisstrateegiat (rõhutades vajadust luua IT-agentuur just mastaapsete infosüsteemide haldamise ja arendamise kompetentsikeskusena, mis oleks kõikide liikmesriikide huvides (Lilleväli, 2013)), mis väikeriikidel oma mõjukuse tõstmiseks on ning oli sealjuures ka edukas.

Kõige enam kasutas Eesti aga IT-agentuuri loomise protsessis kauplemisstrateegiaid. Panke poolt välja pakutud kolm lähenemist olid kõik ka Eesti poolt rakendatavad. Asukohamaa üle läbirääkimised kujunesid kõige klassikalisemaks kauplemiseks, kus kõigepealt püüti luua koalitsioone, siis kasutati oma mõjuvõimu läbirääkimiste mõjutamiseks endale soodsas suunas ja lõppkokkuvõttes tehti kõik selleks, et omakasu suurendada.

Koalitsioonipartnerite otsimist alustas Eesti oma naabrite hulgast ning laiendas siis ringi kõigepealt nn uutele liikmesriikidele ja seejärel ülejäänud liikmesriikidele (Lepassaar, 2013; Lilleväli, 2013). Oma pakkumise ja kandidatuuri tutvustamisel tugineti spetsiaalsele „müügistrateegiale“ (Välisministeerium, 2008), mis nägi ette võimalikult laiapõhjalise lähenemise, kuid mida kohendati vastavalt vajadusele (Lepassaar, 2013; Pomerants, 2013). Kaasatud olid nii Eesti diplomaatilised esindused EL liikmesriikides (Kotli, 2013) kui valitsuskabineti liikmed (Lilleväli, 2013; Põllu, 2013) ning loomulikult ka põhilised protsessiosalised – siseministeeriumi, ELS-i ja välisministeeriumi ametnikud (Lepassaar, 2013; Lilleväli, 2013; Põllu, 2013). Kohtumised toimusid pea kõikides Euroopa Liidu liikmesriikide pealinnades (Kotli, 2013). Eesti toetus kasvas kiiresti, kuigi konkureerimist Prantsusmaaga peeti üldiselt lootusetuks (Kotli, 2013). Aeg-ajalt kohendati ka strateegiat, nt siis, kui selgus, et Prantsusmaa retoorikas on Venemaa lähedus Eestile IT-agentuuri asukohamaana suureks turvariskiks (Kuningas-Saagpakk, 2013; Pihl, 2013; Põllu, 2013).

Siiski ei õnnestunud Eestil saavutada sellist tulemust, mis oleks võimaldanud kogu agentuuri loomist Eestisse tuua (Lilleväli, 2013; Põllu, 2013). Osaliselt oli selle põhjuseks ka osade liikmesriikide orientatsioonimuutus, kus varasemad kokkulepped mingil hetkel enam ei kehtinud (Lilleväli, 2013). Kompromissi otsimine Prantsusmaaga oli vältimatu (Lepassaar, 2013; Euobserver (2010). Läbirääkimistel Prantsusmaaga rõhus Eesti Ülemkogu 2003. aasta otsusele ja sellest tulenevale põhjendatud ootusele kandideerida uue liikmeriigina IT-agentuuri asukohamaaks (Lepassaar, 2013; Lilleväli, 2013; Põllu, 2013), samuti argumenteeriti oma sobivust positiivse IT-kuvandiga (Põllu, 2009).

Veenmaks Prantsusmaad Eesti kandidatuuri tõsiseltvõetavuses, korraldati mitmeid kokkusaamisi (vt nt Siseministeeriumi pressiteade nr 231, 2009) ning peaaegu oldi valmis kasutama ka meedia abi, mille järgi lõpuks siiski vajadus ära langes (Kuningas-Saagpakk, 2013; Põllu, 2013). Järgnesid vaidlused erinevate lahendusvariantide üle, mida Prantsusmaa Eestile alternatiivina välja pakkus (Kuningas-Saagpakk, 2013; Põllu, 2013). Eesti meelekindlus ja valmisolek leppida kokku vaid ühes lahenduses – peakorter Tallinnasse, serverid Strasbourgi – oli Prantsusmaa jaoks üllatus (Kuningas-

Saagpakk, 2013; Lepassaar, 2013). Reeglina on riikidel rahvusvahelistes läbirääkimistes siiski mitu positsiooni, sh taganemispositsioonid. Eestil midagi sellist polnud, sest niigi oli kompromissile minek Eesti jaoks viimane võimalus oma eesmärgi saavutada. Eelnevale tugines saab väita, et Eesti ei esinenud kauplemissituatsioonis sugugi mitte pelgalt neutraalse vahendajana, nagu Panke väikeriikidele soovitas (2012). Pigem leidis tõestust Eesti suutlikkus olla rahvusvahelistes läbirääkimistes võrdne partner, kelle huvidega pidid arvestama ka suured liikmesriigid.

Omakasu taotlesid mõlemad pooled. Prantsusmaa huvides oli tagada oma senine positsioon ja töökohad Strasbourgis (Coelho, 2013), Eesti soovis rohkem n-ö Euroopale lähemale ning oma majandus- ning hariduskeskkonna edendamist (Pomerants, 2013). Sellest tulenevalt rõhuski Prantsusmaa läbirääkimiste raames oma varasemale kogemusele ning senisele praktikale SIS II ja VIS-i haldamisel, Eesti seevastu oma õigustatud ootusele ka endale agentuuri saada. Kompromiss, mille mõlemad riigid lõpuks sõlmisid (vt Siseministeeriumi pressiteade nr 97, 2010) oli tasakaalukaim otsus, mida selles olukorras üldse oleks saanud langetada (Eesti ja Prantsusmaa ühispakkumine on esitatud käesoleva magistritöö lisas 5 (Eesistujariik, 2010)).

Agentuuri täielik üleviimine Strasbourgi oleks olnud ilmselt vastumeelne paljudele riikidele ning ka Euroopa Komisjonile ja Euroopa Parlamendile (Tudorache, 2013), sest sel juhul oleks küsitav olnud, mis üldse muutub võrreldes senise olukorraga. Seevastu kogu agentuuri Tallinnasse toomine oleks tähendanud ehk kiilu löömist Eesti ja Prantsusmaa, ilmselt ka Austriaga koostöösuhete vahele, kuna viimase huviks oli samuti säilitada olemasolev olukord, kus varuserverid paiknevad Austrias, Sankt Johann im Pongaus (Põllu, 2013). Ühtlasi oleks sellega kaasnenud ka Eesti valitsusele täiendav finantskoormus (Põllu, 2013), mida oleks ehk finantskriisi tingimustes olnud keeruline ka avalikkusele põhjendada.

Eesti saavutas IT-agentuuri loomise protsessis suurema osa seatud eesmärkidest (Põllu, 2013). Randma-Liivi poolt käsitletud väljakutsetest Eesti avalikule sektorile EL-i otsustusprotsessis osalemisel ei olnud ülejõu käiv Eesti jaoks ükski. Nii oskus prioriteete seada ja neid eesmärgipäraselt ära kasutada kui ka protsessis osalenud

ametnike professionaalsus ning valdkondlik kompetents olid IT-agentuuri loomise protsessis tagatud. Samuti saab väita, et Eesti huvide realiseerimisele aitasid kaasa Panke poolt välja pakutud sobivate läbirääkimisstrateegiate õige kasutamine. Ent eesmärk oleks siiski jäänud saavutamata, kui seda poleks saatnud veenev tahe agentuuri asukohamaaks saada, kui selle üle otsustamine poleks jäänud just sobivasse aega, 2008. aastasse, ning kui Eesti pakkumise sisu poleks olnud atraktiivne (vt lähemalt Eesti kandideerimisprotsessi käesoleva magistritöö lisas 6).

3.3. Põhijäreldused ja soovitud

IT-agentuuri loomine langes EL tasandi otsustusprotsessi mõttes keerulisse perioodi. Agentuuri loomisest hakati kõnelema enne Lissaboni lepingu jõustumist, ka õigusliku aluse ettepanek esitati komisjoni poolt veel eelmise aluslepingu kehtivuse ajal, isegi suur osa õigusliku aluse sisust sai enne 2009. aasta lõppu läbi arutatud, kuid asukoha läbirääkimised ning õigusliku aluse vastuvõtmine jäid juba Lissaboni lepingu (ELTL) jõustumise järgsesse aega. Muudatused EL justiits- ja siseküsimuste otsustusprotsessis tingisid ka selle osaliste mõjukuse muutuse. Varasem liikmesriikide-keskne lähenemine oli asendunud kaasotsustusega, kus nõukogu kõrval tõusis võrdse otsustaja rolli ka Euroopa Parlament.

Kirjeldatule sarnast muutust saab samuti täheldada IT-agentuuri loomise protsessis. Kuni Lissaboni lepinguni ilmestab kogu protsessi valitsustevaheline lähenemine. EL liikmesriikide valmisolekust sõltus, millal hakati agentuuri loomise vajalikkuse üle arutama. Euroopa Parlamendi varasemad katsed eraldiseisva agentuuri loomisele toetust saada luhtusid, kuna liikmesriigid ei näinud selleks vajadust. Alles peale seda, kui liikmesriikide reaalsed kulud on kasvanud ebaoproportsionaalselt suureks ning tekkinud olid takistused Schengeni ala laienemiseks, oldi valmis võtma ühiselt meetmeid, mis neid probleeme aitaksid lahendada.

Õigusaktide aruteludes lähtuvad riigid eeskätt enda huvidest, nii ka IT-agentuuri puhul. Olgugi, et 2007. aastal oli ka nõukogu andnud heakskiidu eraldiseisva agentuuri loomise vajalikkusele, kerkisid esile vaidlused IT-agentuuri loomise põhjendatusest ning pakutavast lisaväärtusest. Saksamaa vastuseis uute agentuuride loomisele pärssis

oluliselt õigusliku aluse läbirääkimisi, vaatamata kvalifitseeritud häälteenamusele üleminekule. Liikmesriikide sisseharjunud menetluspraktikas ei olnud veel muudatusi märgata. Ehkki heakskiit agentuuri loomisele lõpuks siiski nõukogus saavutati, ei ole selge, mis oli Saksamaa meelemuutuse taga. Seda võisid mõjutada nii muutunud otsustusprotsess kui ka liikmesriikide, sh Eesti ja komisjoni veenmised agentuuri loomise lisaväärtuses ja kuluefektiivuses, mis kõhklused hajutada aitasid.

Vahepeal jõustunud Lissaboni lepingu järgsed muudatused tõid oluliseks protsessiosaliseks ka Euroopa Parlamendi, mis jõudude tasakaalupunkti nihutas. Kuigi osaliselt oleks ka varasemat otsustusprotsessi järgides IT-agentuuri õiguslikku alust parlamendiga läbi räägitud, tuli seda nüüd teha kogu õigusakti paketi, sh asukohamaa osas. Viimane kärpis liikmesriikide mõjuvõimu ja andis eeliseid pigem parlamendile, kelle heakskiidust kogu IT-agentuuri loomine otseselt sõltuvusse seati. Agentuuri õigusliku aluse oli nõukogu lõpuks sunnitud heaks kiitma koos parlamendi poolt tehtud muudatusettepanekutega (Coelho, 2013).

Vaadelles kitsamalt asukohamaa vaidlusi, siis nõukogu tasandil järgiti liberaalset valitsustevahelisust. Nii Eesti kui Prantsusmaa, aga ka Austria olid siseriiklikult kujundanud oma huvid agentuuri asukohamaa suhtes ning asusid neid rahvusvaheliste läbirääkimiste teel Euroopa Liidu koostööraamistikus realiseerima. Oma huvide realiseerimine toimus klassikalise kauplemissituatsiooni kaudu, kus määravaks osutus toetuse leidmine teiste liikmesriikide hulgas. Väikeriigina kasutas Eesti veel ka mitmeid teisi taktikaid oma positsiooni paremaks kindlustamiseks.

Saavutatud kompromissi heakskiitmiseks Euroopa Parlamendi poolt tuli nii Eestil kui Prantsusmaal käia parlamendi arupärimistele vastamas ning veenmas detsentraliseeritud asukoha positiivsetes külgedes. Eesti pidi palju vaeva nägema Tallinnasse planeeritava agentuuri peakorteri kuluefektiivsuse põhjendamisel, kuid tuli sellega parlamendi hinnangul väga edukalt toime (Coelho, 2013). Eesti kiired ja selged vastused ning vahetu aktiivne suhtlus Euroopa Parlamendiga olid üheks mõjuteguriks, miks parlament lõpuks nõukogu lahendusega detsentraliseeritud asukoha osas üldse nõustus (ibid). Sellegipoolest oleks tulemus võinud kujuneda ehk teistsuguseks, kuna asukoha ja kogu

õigusliku aluse heakskiitmine sõltus suures osas Euroopa Parlamendi vastavast nägemusest.

Eelnevat arvestades ei saa väita, et liberaalne valitsustevaheliskus poleks IT-agentuuri loomises rolli mänginud, kuid pigem oli see domineerinud enne Lissaboni lepingu jõustumist ja kaasotsustusmeetodi sisse viimist kogu EL justiits- ja siseküsimuste valdkonnas. Nõukogus toimuvad läbirääkimised lähtusid enne ja toimuvad ka nüüd liberaalset valitsustevahelisust järgides, kuid kaasotsustuses parlamendiga kehtivad teisenenud reeglid. Väikeriikide seisukohalt on kvalifitseeritud häälteenamise sisseviimine andnud neile paremad hoovad enda huvide eest seismiseks, kuna on avardunud võimalused koalitsioonide loomise kaudu paremini oma eesmärgi saavutada.

Vaadeldes IT-agentuuri loomist Eesti seisukohalt, saab teha alljärgnevat järeldusi. ***Kandideerimine IT-agentuuri asukohamaaks oli Eesti ametnikkonnale suur väljakutse.*** Olukorras, kus Eestil puudus varasem sarnane kogemus, oli oht teha valesid otsuseid. Tagasivaates saab nentida, et Eesti kasutas oma olemasolevat potentsiaali ära ja saavutas tulemuse, mis rahuldab kõiki osapooli. Asjaolu, et Eesti oli alustanud juba Euroopa Liiduga liitumise perioodil EL-i asjade koordineerimissüsteemi loomist, lõi aluse, millele edaspidi Euroopa Liidu suunaliste tegevuste elluviimisel toetuda. Teiseks oluliseks teguriks oli Eesti Euroopa Liidu suunaliste strateegiliste eesmärkide sõnastamise traditsioon, mis andis raami valitsuse tegevusele Euroopa Liidus.

Toetus IT-agentuuri asukohamaaks kandideerimisele ning hiljem ka Eesti pakkumisele sai konsensusliku heakskiidu kogu valitsuskabineti poolt, andes tunnistust ***professionaalsest lähenemisest ja põhjalikust eeltööst***, millesse panustasid eesotsas siseministeeriumiga ka teised kaasatud osapooled. Koostöö agentuuri projektijuhtide ja teiste töögrupi liikmete vahel sujus tõrgeteta, rollid olid paigas ning keegi ei seadnud kahtluse alla oma panuse vajalikkust. Projektijuhtide valikul oli lähtutud õigetest põhimõtetest – K. Põllu mitmeaastane Brüsselis töötamise ja valdkonnaga tegelemise kogemus ühelt poolt, teisalt P. Lilleväli juhtimis- ja koordineerimisoskus, sh Schengeni laienemise edukas korraldamine Eestis, aitasid kaasa soovitud tulemuse saavutamisele.

Mõlemad olid lisaks kaasatud ka IT-agentuuri õigusliku aluse läbirääkimistesse, mistõttu omasid tervikpilti kogu protsessist.

Kogu protsessi iseloomustab laiapõhjaline kaasamine. Projektijuhid tegid koostööd väga erinevate ametkondade ja riiklike institutsioonidega, samuti erasektoriga, kes kõik said anda oma panuse kas Eesti pakkumise koostamisse või kandidatuuri tutvustamisse. ***Õigesti valitud ajahetk võib omada suuremat tähtsust,*** kui sellele esialgu omistada suudetakse. Väikeriigil on keeruline tegeleda mitme suure prioriteediga paralleelselt, eriti kui sellega kaasnevad suured kulud ning üldine majanduslik seis ei toeta suuri kulutusi. Nagu üks intervjuueeritud ekspertidest iseloomustas:

„Meil tegelikult vedas kõvasti kontekstiga, sest nt juba 2010 oleks olnud väga raske seda müüa, see otsus sai õnneks enne langetatud, kui tekkis meeletu surve kõiki kulusid alla tõmmata“.

Juhan Lepassaar, 30.01.2013

Eesmärke peab toetama hästi läbimõeldud tegevuskava, kuid valmis tuleb olla ka paindlikkuseks. Eesti oli otsustanud esitada konkurentsivõimelise pakkumise (vt lähemalt käesoleva magistritöö lisa 7), mille tutvustamisel tugineti spetsiaalsele „müügistrateegiale“ ning mis omakorda nägi Eesti kandidatuuri tutvustamise ette võimalikult suurele ringile. Toetuse leidmiseks ja positsioonide kindlustamiseks võeti ette põhjalik „pealinnade tuur“. Oma seisukohti käidi tutvustamas mitmel tasandil – ametnikud kohtusid oma kolleegidega sise- ja välisministeeriumides, diplomaatidele oldi ette valmistatud jutupunktid, millele toetudes Eesti kandidatuuri oma asukohariigis tutvustada, regulaarsed kohtumised leidsid aset sise- ja välisministrite tasandil. Samuti lülitasid peaminister ja Vabariigi President välisvisiitidel IT-agentuuri küsimuse oma päevakorrapunktide hulka. Isegi Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni väliskohtumistel võeti IT-agentuur võimalusel teemaks (Aarma, 2013).

Vajadusel muudeti retoorikat ning lisati sellesse nüansse, mis antud hetkel olulistena tundusid. Näiteks pöörati mingil hetkel oluliselt suuremat tähelepanu asukoha turvalisuse küsimustele, sest see oli kujunemas üheks vastuargumendiks Eesti kandidatuurile. Eesti kandidatuuri põhiargumendid olid valitud väga hoolikalt ning neid

oli väga keeruline ümber lükata: Eesti soovib kandideerida IT-agentuuri asukohamaaks, kuna tal ei ole veel ühtki EL agentuuri. Eesti kandideerimine on kooskõlas Ülemkogu 2003. aasta otsusega ning tulenevalt oma positiivsest IT-kuvandist soovib pakkuda agentuurile parimat tegutsemiskeskonda. Eesti pakkumise sisu ja vähemalt kaks esimest argumenti kujunesid lõpuks ka kaalukeeleks asukohamaa vaidlustes (Coelho, 2013).

Valmisolek kompromissideks võib tagada edu. Olgugi, et Eesti oli suutnud oma toetajaskonna märkimisväärselt kasvatada, ei piisanud sellest asukohamaa läbirääkimiste võitmiseks. Eesti otsustas kompromissi leidmise kasuks. Alternatiivina oleks võinud jätkata ka üksi, kuid eelduslikult oleks see samm andnud eelise pigem Prantsusmaale (Tudorache, 2013). Kompromissi otsimine Prantsusmaaga näitas aga Eestit „küpsena“ liikmesriigina, kes on üldise eesmärgi nimel valmis tegema järeleandmisi ka oma riiklikes huvides. Eesti võitis sellest lisaks agentuuri peakorterile ka teiste liikmesriikide tunnustuse.

Tugevat konkurenti ei pea kartma, enesekindlus viib sihile. Läbirääkimistes Prantsusmaaga esines Eesti veenva ja enesekindla koostööpartnerina, püüdes leida sobivat kokkulepet. Kauplemissituatsioonis püüdsid mõlemad osapooled veenda teineteist oma pakkumise paremuses. Suure liikmesriigina sai Prantsusmaa lubada lisaks ka täiendavate „diilide“ pakkumist, mille Eesti järjekindlalt tagasi lükkas. Eesti järeleandmatu positsioon oli küll Prantsusmaale suureks üllatuseks, isegi mõneti arusaamatu, kuid pälvis lõpuks ka Prantsusmaa respekti (Lepassaar, 2013).

Kokkuvõttes kasutas Eesti enda huvide realiseerimisel ***õigeid veenmis- ja kauplemissstrateegiaid.*** Erinevates protsessi faasides olid kasutusel erinevad strateegiad, mis vaheldusid sõltuvalt hetkeolukorrast. ***Eesti tõestas end võrdväärse partnerina EL tasandi koostöös*** ning ei piirdunud sealjuures neutraalse vahendaja rolliga.

Saavutatud kompromiss oli parim tulemus, mida sel hetkel oli võimalik saavutada. Prantsusmaa suutis säästa oma renomee, kuna tulenevalt Ülemkogu 2003. aasta otsusest polnud tal tegelikult õigust agentuuri asukohamaaks saada. Kokkulepe Eestiga ning

fakt, et IT-agentuuri peakorter loodi Tallinnasse, näitas Prantsusmaad suuremeelse ja koostöötahet ülesnäitava liikmesriigina. Eesti tõestas end väga julge ja järjekindla, kuid samuti koostööalt liikmesriigina, kes otsustavatel hetkedel oli valmis kiirelt reageerima ning Euroopa Liidu ühiste eesmärkide nimel oma riiklike huvide esindamisel järeleandmisi tegema.

IT-agentuuri loomist, eriti selle peakorteri asutamist Tallinnasse saab pidada Eesti EL-suunalise tegevuse edulooks. Protsessi analüüsides ilmnes, et Eesti täitis suurema osa eeldustest, mis võimaldavad väikeriikidel rahvusvahelises läbirääkimisprotsessis tulemusi mõjutada. Mõningad esilekerkinud vajakajäämised, nt küsimus peakorteri asukoha turvalisusest (Pihl, 2013; Põllu, 2013) või piiratud võimalused prantsuse keeles suhtlemiseks (Kuningas-Saagpakk, 2013), olid kas kiiresti lahendatavad või ei kujutanud tulemuse suhtes siiski määravat rolli.

Edaspidi tasub silmas pidada, et siseriikliku konsensuse saavutamine sõltub palju laiapõhjalisest kaasamisest ning ka IT-agentuuri loomise protsessis oleks nt Riigikogu oodanud enda suuremat kaasamist (Aarma, 2013). Läbirääkimiste protsessis ei tohi aga ära unustada kultuurilisi erinevusi ning tööd tuleb teha selle nimel, et suhtlus konkurendiga ei takerduks keeleprobleemidesse.

IT-agentuuri loomine kiideti nõukogu poolt heaks septembris 2011. Selle peakorter loodi Tallinnasse, infosüsteemide serverid jäid Prantsusmaale (Strasbourg) ning varuserverid Austriasse (Sankt Johann im Pangausse). Agentuur alustas ametlikult tööd 2012. aasta detsembris. Tänapäevaks (aprill 2013) on Tallinnas tööle asunud 13 ametnikku ning plaanide järgi peaks töötajate arv suurenema 45-ni (täpsemalt vt Euroopa Komisjoni faktilaht IT-agentuurist). Lisaväärtust agentuuri peakorteri asutamisest Eestisse saab hinnata mõne aasta pärast, sh teha kokkuvõtteid kuluefektiivsuse kohta.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli IT-agentuuri loomise näitel hinnata Eesti EL justiits- ja siseküsimuste otsustusprotsessis tulemusliku osalemise põhitegureid. IT-agentuuri loomist tervikuna ja selle peakorteri toomist Tallinnasse saab pidada Eesti senise Euroopa Liidu suunalise poliitika üheks positiivsemaks väljundiks. Agentuuri loomine oleks ilmselt teoks saanud ka ilma Eesti aktiivse osaluseta, kuid pole sugugi kindel, et sellest oleks lõppfaasis kujunenud õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonna suuremahuliste IT-süsteemide haldamise ja arendamise kompetentsikeskus.

Tee IT-agentuuri loomiseni ulatub tagasi 1990-ndate lõppu, kui ilmnedid probleemid Schengeni infosüsteemi haldamisega. Euroopa Parlamendi ettepanek probleemide lahendamiseks eraldiseisva agentuuri loomise kaudu ei pälvinud liikmesriikide tähelepanu. Sellel perioodil domineerinud valitsustevaheline lähenemine EL justiits- ja siseküsimuste valdkonnas ei andnud Euroopa Parlamendile kuigivõrd suurt sõnaõigust ning liikmesriigid olid valmis võtma ühiselt meetmeid vaid neis küsimustes, kus EL tasandi koostöö eelduslikult paremate tulemusteni viis. Alles mitmeid aastaid hiljem oldi valmis kinnitama IT-agentuuri loomise vajalikkust.

IT-agentuuri loomise ajendiks olid järk-järgult süvenenud probleemid Schengeni infosüsteemi haldamise ja arendamisega ning ka ebarahuldav edasiliikumine viisainfosüsteemi väljatöötamisega, mis panid liikmesriike muretsema sisejulgeoleku tagamise ning selle saavutamiseks kulutatud ressursside pärast. Eesti huvides oli samuti Euroopa Liidu siseturvalisuse igakülgne tagamine ning ressursside efektiivne kasutamine. IT-agentuuri loomises nägi Eesti enda jaoks lisaks ka EL tasandi poliitikas aktiivsemat kaasaraäkimise võimalust ning otsustas kandideerida selle asukohamaaks. Väikeriigi seisukohalt oli tegemist väga olulise otsusega, kuna eesmärk, mille poole püüdlema hakati, tähendas igakülgset pühendumist ja nõudis palju ressursi. Eesti tõestas end protsessi tulemusena võimeka liikmesriigina, kes on suuteline Euroopa Liidu poliitikat suunama ning koostöös oma huvide eest seisma.

Eesti tulemuslikkuse IT-agentuuri loomise protsessis määrasid mitmed tegurid. Otsustusprotsessi esimeses etapis, nn riiklike huvide kujundamisel, oli määravaks Eesti tahe EL-suunalises poliitikas proaktiivselt tegutseda. IT-agentuuri loomise ettepanek pakkus selleks hea võimaluse. Loodava agentuuri tegevusvaldkond ühtis Eesti suhtes kujunenud positiivse IT-kuvandiga ning lõi seetõttu kogu kandidatuurile sobiva konteksti. Konteksti toetas ka 2003. aasta Ülemkogu otsus, mille kohaselt pidi uued EL agentuurid loodama uutesse liikmesriikidesse. Oma kandidatuuri kaaludes, aga ka hiljem juba läbirääkimiste faasis, tugines Eesti riigisiselt kokkulepitud EL-suunalise tegevuse prioriteetidele. Prioriteetide selge sõnastamine ja eesmärkide täpne seadmine võimaldab väikeriikidel oma tegevust Euroopa Liidus paremini suunata ja koostööpartnereid leida, nagu näitas ka IT-agentuuri asukohamaaks kandideerimise kogemus.

Samuti tõestas uuring, et Eesti oli teinud õige valiku ametnike osas, kes IT-agentuuri Eestisse toomist eest hakkasid vedama. Kristo Põllu ja Piret Lilleväli polnud mitte ainult head projektijuhid siseriiklikul tasandil, vaid ka tõsiseltvõetavad ning professionaalsed koostööpartnerid Euroopa Liidu tasandil. Toetudes oma varasemale kogemusele ja olles olnud valdkonnaga tegelenud juba mitmeid aastaid, oli neil kiiresti võimalik luua vajalikke kontakte nii EL-i institutsioonide kui teiste liikmesriikide esindajatega. Koostöövõrgustike loomine ja nende ärakasutamise oskus annab väikeriikidele hoovad, mis võimaldab oma positsiooni rahvusvahelistes läbirääkimistes paremini kindlustada. Kuid ka teiste osalenute tähtsust ei saa alahinnata – tegemist oli ühistööga, mille märksõnadeks olid tihe ja sujuv koostöö, usk seatud eesmärkidesse ja täielik pühendumus selle saavutamiseks.

Üheks oluliseks tulemuslikkuse tagamise kriteeriumiks oli Eesti pakkumise sisu ning kandidatuuri toetavad argumendid. Eesti oli valmis katma kõik agentuuri peakorteri ning serveriruumide ehitusega seonduvad kulud ning kasutama seejuures keskkonnasõbralikke lahendusi, pakkuma toetusmeeskonda personali sisseelamise toetamiseks ning looma võimalused rahvusvahelise hariduse pakkumiseks. Eesti kandidatuur rajanes argumentidele, millele oli keeruline vastu vaielda: Eestil polnud veel ühtegi EL agentuuri, Eesti oli uus liikmesriik, kel oli põhjendatud ootus EL

agentuuri saamiseks vastavalt 2003. aasta Ülemkogu otsusele ning Eesti oli edukas IT-riik, mille keskkond aitas veenvalt kaasa IT-agentuuri arengule.

Läbirääkimiste protsessis tagas Eestile edu õige strateegia ja taktika valik. Varajane ettevalmistus siseriiklikul tasandil, sh valitsuse heakskiit nii pakkumise sisule kui ka kandidatuuri tutvustamise kavale, võimaldas Eestil oma huvisid kaitstes esineda enesekindla ja veenva protsessiosalisena. Oma mõjukust püüti suurendada nii kausaalset veenmist kui piiritlemisstrateegiat kasutades, suunates seeläbi agentuuri õigusliku aluse arutelusid. Asukohamaa läbirääkimistel keskenduti toetuse leidmisele ning võimalikult suure koalitsiooni moodustamisele. Selleks toimusid arvukad kohtumised liikmesriikide pealinnades ning alalistes esindustes Brüsselis. Protsessi olid kaasatud nii ametnikud, poliitikud kui diplomaadid. „Lobbitöö“ tegemist alustati naabrite juurest, seejärel püüti saavutada uute liikmesriikide ja lõppfaasis ka ülejäänud liikmesriikide toetust. Igale riikide grupile läheneti mõneti erisuguse strateegiaga, et võimalikult head tulemust saavutada.

Läbirääkimised Prantsusmaaga olid Eesti jaoks kõige keerulisem väljakutse. Konkurendi poliitiline mõjukus ja kogemus EL koostöös osalemisel ei andnud Eestile protsessi algfaasis palju väljavaateid eduks. Kompromissi olid lõpuks sunnitud otsima ja leidma mõlemad osapooled. Uuringust selgus, et sihikindlus, järjepidevus ja veenev positsioon on omadused, mis lõpuks Eestile edu tõid ning sobiva kokkuleppe aitasid saavutada. Seega kasutas Eesti kõiki olemasolevaid läbirääkimisstrateegiaid, mis väikeriikidel kasutada on – koalitsioonide loomine, kauplemine ja omakasu taotlemine – piirdumata sealjuures vaid neutraalse vahendaja rolliga, pigem tõestades end võrdväärse läbirääkijana oma huvide kaitsel.

Kokkuleppe saavutamise kohustus Euroopa Parlamendiga kärpis oluliselt liikmesriikide mõjuvõimu. Selles menetlusfaasis ei olnud enam tegemist tüüpilise riikidevahelise kauplemissituatsiooniga, vaid pigem nõukogu sooviga püüda säilitada äsjasaavutatud kokkulepe õigusliku aluse ja asukoha osas. Veelgi enam, IT-agentuuri loomine sõltus täiel määral parlamendi heakskiidust. Tänu Eesti valmisolekule parlamendiga tihedat koostööd teha ning omapoolseid selgitusi jagada, leppis Euroopa

Parlament asukoha detsentraliseeritud paiknemisega, milles nõukogu tasandil kokku oli lepitud. Küll aga lisati parlamendi poolt õiguslikku alusesse mitmeid sätteid, mis veelgi enam kinnistasid rahvusülestes institutsioonides mõjulepääsu EL justiits- ja siseküsimuste koostöö korraldamisel.

Seega iseloomustab IT-agentuuri loomise protsessi ühest küljest küll tuginemine liberaalsele valitsustevahelisele lähenemisele, kuid teisalt rahvusülestes lähenemiste intensiivne esiletõus, kus liikmesriikide huvisid ei saa enam realiseerida pelgalt riikidevaheliste läbirääkimiste kaudu. Samas on muudatused EL justiits- ja siseküsimuste otsustusprotsessis andnud väikeriikidele pigem suuremad võimalused oma huvide realiseerimiseks, sh on kvalifitseeritud häälteenamuse tingimustes lihtsam moodustada koalitsioone ning saavutada edu eesmärkide täitmisel.

Uurimistöö põhjal saab teha järgmisi üldistatud järeldusi EL justiits- ja siseküsimuste otsustusprotsessis tulemuslikuks osalemiseks (vt täpsemalt käesoleva magistritöö peatükk 3.3.): **(1)** Väikeriigina ei peaks Eesti Euroopa Liidus pelgama ambitsioonikaid eesmärke seada, kuid need peaksid olema kooskõlas riiklike prioriteetide ja strateegiadokumentidega, sobituma üldisse konteksti ning olema ajastatud õigesti. Eesmärkide poole liikumine peaks tuginema selgele ja üheselt mõistetavale siseriiklikule otsustusprotsessile, mida toetab tõhus koordineerimisüsteem; **(2)** Eesmärkide saavutamise eelduseks on hästi läbimõeldud ja kohandumisvõimeline strateegia, õigesti valitud professionaalid, kellel on olemas valdkondlik kompetents, meeskonnatöö suutlikkus ning kes on professionaalid nii siseriiklikult kui Euroopa Liidu tasandil.

IT-agentuuri loomist võib pidada Eesti EL-suunalise poliitika positiivseks näiteks, millega Eesti sai hea kogemuse Euroopa Liidu otsustusprotsessis väikeriigina osalemisel. Nimetatud kogemuse tulemusena on rakendatud mõningaid parendustegevusi, nt on täiendatud koordineerimiskogu funktsionaalsust ja selle raames loodud eraldi formaat oluliste horisontaalsete EL küsimuste arutamiseks. Samuti on kandideerimisprotsessist võimalik õppida läbirääkimisoskusi, kuna liitlaste leidmine ja

koalitsioonide ehitamine on universaalne eeldus EL otsustusprotsessis edu saavutamisele.

Autor soovib käesoleva magistritöö tulemuste edasiarendamiseks järgmiseid võimalusi: võrrelda IT-agentuuri loomist mõne teise tulemusliku kaasusega EL suunalises tegevuses, nagu näiteks euroalasse saamine, Eesti–USA viisavabaduse saavutamine või Schengeni alaga liitumine), püüdes leida sarnasusi tegutsemisstrateegiates tulemuslikkuse põhitegurite kohta EL otsustusprotsessis. Saadud teadmised on võimalik koondada näiteks parimate praktikate kogumikku. Samuti oleks huvitav uurida IT-agentuuri loomist Prantsusmaa seisukohalt, mis annaks ehk veelgi terviklikuma ülevaate liikmesriikide eelistuste kujunemisest ning kaitsmisest Euroopa Liidu tasandi koostöös. Nagu eespool mainitud, saab IT-agentuuri loomisega Eestisse kaasnenud lisaväärtust hinnata alles mõne aasta möödudes, mis omakorda oleks võimalus käesoleva magistritöö järelduste hindamiseks ning edasiarendamiseks.

KASUTATUD ALLIKAD

Aarma, Olev. (2013). *Intervjuu K.Jaani-Vihalema magistritöö tarbeks IT-agentuuri teemal*. 14.02.2013.

Adson, Toomas. (2008). Esitlus: *Sisejulgeoleku infosüsteemide agentuur*.

Apap, Joanna. (2004). *Problems and Solutions for New Member States in Implementing the JHA Acquis*. In: Justice and Home Affairs, CEPS Working Documents. 01.10.2004. Kättesaadav: <http://www.ceps.eu/book/problems-and-solutions-new-member-states-implementing-jha-acquis> (26.03.2013)

Bache, I., and George, S. (2006). *Politics in the European Union*, 2nd ed., United States: Oxford University Press

Baxter, P. and Jack, S. (2008). *Qualitative Case Study Methodology: Study design and implementation for novice researchers*. In: The Qualitative Report, Vol. 13, No 4, pp. 544-559

Beinaroviča, Olga. (2012). *Could small Member states as Latvia potentially exercise power in the EU decision-making at the EU Council's level?* Latvian Institute of International Affairs.

Bunyan, Tony. (1993). *Trevi, Europol and the European state*. In Statewatching the new Europe.

Dul, J. and Hak, T. (2008). *Case Study Methodology in Business Research*. Oxford: Butterworth-Heinemann

Carrera, S. and Guild, E. (2012). *Does the Stockholm Programme matter? The Struggles over Ownership of AFSJ Multiannual Programming*. In: CEPS Paper in Liberty and Security in Europe. No 51/December 2012. ISBN 978-94-6138-253-5

Coelho, Carlos. (2013). *Intervjuu K.Jaani-Vihalema magistrirühaga teemal*. 11.02.2013.

Council of the European Union. (2004). *Presidency Conclusions of the Brussels European Council 12 and 13 December 2003*. 05.02.2004. Kättesaadav: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/78364.pdf (21.10.2012)

Eesistujariik. (2010). *Õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonna suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise ameti asukoht – Eesti ja Prantsusmaa delegatsiooni ettepanek*. Dokument nr: 16658/10. (22.11.2010)

EUobserver (2010). *Estonia looking for 'peaceful' solution with France on IT agency*. 11.10.2010. Kättesaadav: <http://euobserver.com/justice/30994> (21.10.2012)

Euroopa Komisjoni faktilaht. *New Agency to manage IT systems in the area of freedom, security and justice*. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/large_scale_it_systems_agency_folder_jan2012_vers_for1st_mb_meeting_final_en.pdf (21.10.2012)

Euroopa Komisjon. (2008). *Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa ametid – edasised sammud*. KOM(2008) 135 lõplik. 11.03.2008. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:ET:HTML> (26.03.2018)

Euroopa Komisjon. (2009a). *Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega asutatakse amet õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonna suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks*. 24.06.2009. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0293:FIN:ET:PDF> (21.10.2012)

Euroopa Komisjon. (2009b). *Ettepanek: Nõukogu otsus, millega antakse ELi lepingu VI jaotise alusel määrusega XX asutatud ametile SIS II ja VISi operatiivjuhtimisega seotud ülesanded*. 24.06.2009. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0294:FIN:ET:PDF> (21.10.2012)

Euroopa Komisjon. (2009c). *Komisjoni teatis Õigusaktide pakett, millega asutatakse amet õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonna suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks*. 26.06.2009. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0292:FIN:ET:PDF> (21.10.2012)

Euroopa Liidu nõukogu. (2004). *Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus*. 13.12.2004. Kättesaadav: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/et/04/st16/st16054.et04.pdf> (11.12.2012)

Euroopa Liidu nõukogu. (2007). *Addendum to draft minutes*. 2807th meeting of the Council of the European Union (JUSTICE AND HOME AFFAIRS), held in Luxembourg on 12 and 13 June 2007, 13.09.2007. Kättesaadav: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10699-ad01.en07.pdf> (10.03.2013)

Euroopa Liidu nõukogu. (2009a). *Prantsuse delegatsiooni kommentaarid teemal: Legislative package establishing an Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice— Location of the seat of the Agency*. 15.09.2009

Euroopa Liidu nõukogu. (2009b). *Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel*. 2.12.2009. Kättesaadav: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/et/09/st17/st17024.et09.pdf> (12.12.2012)

Euroopa Liidu Teataja. (1987). *Single European Act. OJ L 169*. 29.06.1987.
Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1987:169:FULL:EN:PDF>
(02.04.2013)

Euroopa Liidu Teataja. (1992). *Treaty of the European Union. C 191*. 29.07.1992.
Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001> (09.12.2012)

Euroopa Liidu Teataja. (1997). *Treaty of Amsterdam amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and related acts*. 10.11.1997.
Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0001010001> (03.01.2013)

Euroopa Liidu Teataja. (2000a). *Convention implementing the Schengen agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders*. L 239. 22.09.2000. Kättesaadav: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML)
(03.03.2013)

Euroopa Liidu Teataja. (2000b). *The Schengen Acquis - Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders*. OJ L 239. 22.09.2000. Kättesaadav: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(01):EN:HTML)
(14.12.2012)

Euroopa Liidu Teataja. (2001). *Nõukogu määrus (EÜ) nr 2424/2001, teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) väljatöötamise kohta*. L328/4. 13.12.2011. Kättesaadav: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R2424(01):en:HTML)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32001R2424:ET:PDF
(03.03.2013)

Euroopa Liidu Teataja. (2006). *Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1987/2006, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist.* L381. 28.12.2006. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:381:0004:0023:ET:PDF>
(21.10.2012)

Euroopa Liidu Teataja. (2007). *Nõukogu otsus 2007/533/JSK, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist..* L 205. 07.08.2007. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:205:0063:0084:ET:PDF>
(21.10.2012)

Euroopa Liidu Teataja. (2008a). *Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 767//2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta.* L218/60. 13.08.2008. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0060:0081:ET:PDF>
(02.04.2013)

Euroopa Liidu Teataja. (2008b). *Nõukogu otsus 2008/633/JSK, mis käsitleb liikmesriikide määratud ametiasutuste ja Europol juurdepääsu viisainfosüsteemile (VIS) terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel.* L218/129. 13.08.2013. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0129:0136:ET:PDF>
(02.04.2013)

Euroopa Liidu Teataja. (2010). *Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid.* C83. 30.03.2010. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:ET:PDF>
(02.04.2013)

Euroopa Liidu Teataja. (2011). *Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks*. L 286. 25.10.2011. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:286:0001:0017:ET:PDF> (21.10.2012)

Euroopa Parlament. (2013). *Euroopa Parlamendi kodukord*. Kättesaadav: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20130204+0+DOC+PDF+V0//ET&language=ET> (05.04.2013)

Euroopa Parlament, Euroopa Liidu nõukogu ja Euroopa Komisjon. (2012). *Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu nõukogu ja Euroopa Komisjoni ühisavaldus detsentraliseeritud ametite kohta*. Kättesaadav: http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_et.pdf (04.05.2013)

Euroopa Parlamendi veebileht. *Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala: üldised aspektid*. Kättesaadav: http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/freedom/article_7305_et.htm (10.12.2012)

European Parliament. (2001). *Report on crossing external borders and the development of Schengen cooperation*. Final A5-0233/2001. 21.06.2001.

European Parliament. (2003). *Report with a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on the second-generation Schengen information system (SIS II)*. Final A5-0398/2003. 07.11.2003.

Euroopa Ülemkogu. (1999). *Presidency Conclusions*. Tampere, 15.-16. oktoober 1999. Kättesaadav: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm# (11.12.2012).

Flyvbjerg, Bent. (2011). *Case Study*. In: Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln, eds., *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 4th Edition. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 311–313

George, Alexander L. and Bennett, Andrew. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. London: MIT Press

Gerring, John. (2005). *Case Study Research*. New York: Cambridge University Press

Golub, Jonathan. (2013). *Far from dominating EU decision-making, France and Germany are among the least successful EU states at negotiating legislation and budget contributions*. European Politics and Policy. Kättesaadav: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2013/01/08/countries-which-have-most-success-in-council-negotiations/> (02.05.2013)

Guild, E. and Carrera, S. (2010). *The European Union's area of Freedom, Security and Justice ten years on*. In: CEPS Paperbacks, Justice and Home Affairs. 10.06.2010. Kättesaadav: <http://www.ceps.eu/book/area-freedom-security-and-justice-ten-years-successes-and-future-challenges-under-stockholm-pro> (26.03.2013)

Hoffmann, Stanley. (1965). *The State of War: Essays on the Theory and Practice of International Politics*. New York, Praeger. 1965.

Jaani-Vihalem, Ketlin. (2013). *Memo. IT-agentuuri loomine ja Eesti kandideerimine IT-agentuuri asukohamaaks. Vastused magistritöö raames esitatud küsimustikele. (AK kuni 07.03.2018)*. 08.03.2013.

Kotli, Aune. (2013). *Intervjuu K.Jaani-Vihalema magistritöö tarbeks IT-agentuuri teemal*. 11.02.2013.

Kuningas-Saagpakk, Celia. (2013). *Intervjuu K.Jaani-Vihalema magistritöö tarbeks IT-agentuuri teemal*. 12.02.2013.

Laherand, Meri-Liis. (2008). *Kvalitatiivne uurimisviis*. OÜ Infotrükk.

Lehtonen, Tiia. (2009). *Small States – Big Negotiations Decision-Making Rules and Small State Influence in EU Treaty Negotiations*. European University Institute.

Kättesaadav:

http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11148/2009_Lehtonen.pdf?sequence=2

(02.05.2013)

Lepassaar, Juhan. (2013). *Intervjuu K.Jaani-Vihalema magistritöö tarbeks IT-agentuuri teemal*. 30.01.2013.

Lilleväli, Piret ja Põllu, Kristo. (2009). *Schengen acquis töörihma kohtumine Brüsselis 09.09.2009 (IT agentuuri määrus)*. 09.09.2009 (asutusesiseseks kasutamiseks)

Lilleväli, Piret ja Põllu, Kristo. (2011). *IT-agentuuri toomine Eestisse*. Avaliku teenistuse aastaraamat 2010. Rahandusministeerium. Kättesaadav:

http://www.avalikteenistus.ee/public/statistika/AT_aastaraamat_2010_14_07.pdf

(28.01.2013)

Lilleväli, Piret. (2013). *Intervjuu K.Jaani-Vihalema magistritöö tarbeks IT-agentuuri teemal*. 25.01.2013 ja 31.01.2013.

Moravcsik, Andrew and Schimmelfennig, Frank. (2009). *Liberal Intergovernmentalism*. In: Wiener, Antje and Diez, Thomas (Ed.) *European Integrations Theory*. New York: Campus

Märtn, H., Adson, T., Põllu, K. ja Jaani, K. memo. (2008). *SIS II agentuuri loomine*. 07.04.2008 (asutusesiseseks kasutamiseks)

Nõukogu peasekretariaat. (2010). *Seadusandliku tavamenetluse käsiraamat*. ISBN 978-92-824-2630-2

Panke, Diana. (2012). *Dwarfs in international negotiations: how small states ake their voices heard*. Cambridge Review of International Affairs. Volume 25, Number 3, September 2012. ISSN 0955-7571

Pihl, Jüri. (2013). *Intervjuu K.Jaani-Vihalema magistritöö tarbeks IT-agentuuri teemal*. 08.02.2013.

Pomerants, Marko. (2013). *Intervjuu K.Jaani-Vihalema magistritöö tarbeks IT-agentuuri teemal*. 30.01.2013.

Putnam, Robert. (1988). *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. International Organization, vol. 42, No 3. Suvi 1988.

Põllu, Kristo. (2013). *Intervjuu K.Jaani-Vihalema magistritöö tarbeks IT-agentuuri teemal*. 10.01.2013.

Randma-Liiv, Tiina. (2004). *Euroopa Liiduga ühinemise väljakutsed Eesti avalikule haldusele*. Riigikogu Toimetised, köide 9, lk 109-116. ISSN:1406-5665. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11321> (26.12.2012)

Riigikantselei. (2004). *Valitsuse Euroopa Liidu poliitika 2004-2006*. Kättesaadav Justiitsministeeriumi kodulehelt: http://www.just.ee/6839#_Toc38558453 (23.12.2012)

Riigikantselei. (2005). *Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat*. ISBN 9985-9649-0-X.

Riigikantselei. (2007). *Eesti Euroopa Liidu poliitika 2007-2011*. Kättesaadav: https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/eesti-eesmargid-euroopa-liidus/eesti-euroopa-liidu-poliitika-2007/ELPOL_2007_2011.pdf (21.10.2012)

Riigikantselei. (2009). *Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat*. ISBN 978-9985-9649-2-7
Kättesaadav: http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/otsustegemine-euroopa-liidus/ametnike-euroopa-liidu-kasiraamat/EL__Kasiraamat_2009.pdf
(21.10.2012)

Riigikantselei dokumendiregister. (2009a). *Vabariigi Valitsuse istungi protokoll nr 32. Eesti seisukohad õigusaktide paketi kohta, millega asutatakse amet Euroopa Liidu õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonna suuremahuliste IT süsteemide operatiivjuhtimiseks*. 30.07.2009. Kättesaadav: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0005AF6A?open>
(05.04.2013)

Riigikantselei dokumendiregister. (2009b). *Eesti kandideerimine Euroopa Liidu õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonna suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise ameti asukohamaaks*. 17.12.2009. Kättesaadav: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0009594A?open> (05.04.2013)

Riigikantselei dokumendiregister. (2010). *Eesti pakkumine kandideerimisel asukohamaaks Euroopa Liidu ametile õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonna suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks*. 18.03.2010. Kättesaadav: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT000C5AC2?open>
(05.04.2013)

Riigikantselei veebileht. *Eesti EL eesmärgid ja poliitika*. Kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/euroopa-liit/eesti-eesmargid-ja-poliitika/eesti-euroopa-liidu-poliitika-2007-2011> (24.12.2012)

Riigikantselei veebileht. *Eesti Euroopa Liidu poliitika 2007-2011*. Kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/euroopa-liit/teavitustoo-ja-infomaterjalid/arhiiv/eesti-euroopa-liidu-poliitika-2007-2011> (04.05.2013)

Riigikantselei veebileht. *Valitsuse eesmärgid Euroopa Liidus eesistumisperioodiks 2004-2011*. Kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/euroopa-liit/teavitustoo-ja-infomaterjalid/arhiiv/valitsuse-eesmargid-euroopa-liidus-eesistumisperioodiks-2004-2011> (04.05.2013)

Riigikantselei. (2009a). *Valitsuse eesmärgid Euroopa Liidus Tšehhi eesistumisperioodil (2009.a I pa.)*. 22.01.2009. Kättesaadav: https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/eesti-eesmargid-euroopa-liidus/valitsuse-eesmargid-euroopa-liidus-eesistumisperioodiks/CZ_eesm_rgid_EE.pdf (21.10.2012)

Riigikantselei. (2009b). *Valitsuse eesmärgid Euroopa Liidus Rootsi eesistumisperioodil (2009.a II pa.)*. 09.07.2009. Kättesaadav: https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/eesti-eesmargid-euroopa-liidus/valitsuse-eesmargid-euroopa-liidus-eesistumisperioodiks/SE_eesm_rgid_EE.pdf (21.10.2012)

Riigikantselei. (2010a). *Valitsuse eesmärgid Euroopa Liidus Hispaania eesistumisperioodil (2010.a I pa.)*. 14.01.2010. Kättesaadav: http://www.riigikantselei.ee/failid/VV_eesm_rgid_Hispaania.pdf (21.10.2012)

Riigikantselei. (2010b). *Valitsuse eesmärgid Euroopa Liidus Belgia eesistumisperioodil (2010.a II pa.)*. 15.07.2010. Kättesaadav: https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/eesti-eesmargid-euroopa-liidus/valitsuse-eesmargid-euroopa-liidus-eesistumisperioodiks/VV_eesm_rgid_BE.pdf (21.10.2012)

Riigikantselei. (2011a). *Eesti Euroopa Liidu poliitika 2011-2015*. Kättesaadav: https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/Eesti%20EL%20poliitika_EST.pdf (21.10.2012)

Riigikantselei. (2011b). *LISA 1. Eesti Euroopa Liidu poliitika 2011–2015 tegevuseesmärgid*. Kättesaadav:

https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/eesti-eesmargid-euroopa-liidus/ELPOL_2011-2015_tegevuseesm%C3%A4rgid.pdf (01.03.2013)

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon. (2011). *Ülevaade- EL eelnõud Riigikogus 2009. aastal*.

Riigi Teataja. (1995). *Vabariigi Valitsuse seadus*. RT I 1995, 94,1628. Redaktsioon 18.02.2007. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12788414> (18.12.2012)

Riigi Teataja. (2003). *Riigikogu kodu- ja töökorra seadus*. RT I 2003, 24, 148. Redaktsioon RT I 2007, 44, 316. 14.07.2007. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12849986> (17.12.2012)

Riigi Teataja. (2005). *Euroopa Liidu koordinatsioonikogu moodustamine*. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 149. 14.03.2005. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/873367> (17.12.2012)

Siseministeeriumi pressiteade nr 231. (2009). *Eesti ja Prantsusmaa siseministrid arutasid IT-agentuuriga seonduvat*. 19.11.2009. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/eesti-ja-prantsusmaa-siseministrid-arutasid-it-agentuuriga-seonduvat/?highlight=IT-agentuur> (21.10.2012)

Siseministeeriumi pressiteade nr 97. (2010). *IT-agentuuri asukoha ühispakkumine sai liikmesriikide üksmeelse poliitilise toetuse*. 02.12.2010. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/it-agentuuri-asukoha-uhispakkumine-sai-liikmesriikide-üksmeelse-poliitilise-toetuse/?highlight=IT-agentuur> (21.10.2012)

Statewatch European Monitoring and Documentation Centre. *Structures, work programmes and the Trevi acquis*. Kättesaadav: <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch1.pdf> (26.03.2013)

Särglepp, Margus. *Lõimumisprotsess: Euroopa Liidu IT-agentuuri süünd*. Välisministeeriumi veebileht. Kättesaadav: <http://www.vm.ee/?q=node/10904> (21.10.2012)

Särglepp, Margus. (2013). *Intervjuu K.Jaani-Vihalema magistritöö tarbeks IT-agentuuri teemal*. 29.01.2013.

Tudorache, Ioan-Dragos. (2013). *Intervjuu K.Jaani-Vihalema magistritöö tarbeks IT-agentuuri teemal*. 06.03.2013.

Valitsuskabineti memorandum. (2008a). *Euroopa Liidu sisejulgeoleku IT-süsteemide agentuur*. (asutusesiseseks kasutamiseks).

Valitsuskabineti memorandum. (2008b). *Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste IT-süsteemide agentuur*. (asutusesiseseks kasutamiseks).

Vos, Johannes. (2010). *Police cooperation on an EU-wide level 1998-2010. Developments and Challenges*. In: Justice and Home Affairs, CEPS Paperbacks. 10.06.2010. Kättesaadav: <http://www.ceps.eu/book/area-freedom-security-and-justice-ten-years-successes-and-future-challenges-under-stockholm-pro> (26.03.2013)

Välisministeerium. (2008). *Müügistrateegia*. 15.09.2008. (asutusesiseseks kasutamiseks).

Intervjueeritavad ja kategooriad

Kategooria	Intervjueeritav	Intervjuu läbiviimise aeg ja koht
Initsiaatorid / algatajad	<ol style="list-style-type: none"> Kristo Põllu- siseministeeriumi erialadiplomaat Eesti Alalises Esinduses EL'i juures Jüri Pihl- siseminister 2007-2009 Ioan-Dragos Tudorache- Euroopa Komisjoni siseküsimuste peadirektoraadi suuremahuliste IT-süsteemide ja biomeetria üksuse juhataja 	<ol style="list-style-type: none"> Tallinn, 10.01.2013 Tallinn, 08.02.2013 Brüssel, 06.03.2013
Otsustajad	<ol style="list-style-type: none"> Jüri Pihl- siseminister 2007-2009 Marko Pomerants- siseminister 2009-2011 Carlos Coelho- Euroopa Parlamendi LIBE komitee raportöör 	<ol style="list-style-type: none"> Tallinn, 08.02.2013 Tallinn, 30.01.2013 Brüssel, 11.02.2013
Eestvedajad	<ol style="list-style-type: none"> Kristo Põllu- siseministeeriumi erialadiplomaat Eesti Alalises Esinduses EL'i juures (IT-agentuuri projektijuht) Piret Lilleväli- siseministeeriumi nõunik (IT-agentuuri projektijuht) Juhan Lepasaar- Euroopa Liidu Sekretariaadi direktor Margus Särglepp- ajutine asjur Eesti saatkonnas Indias (varem Välisministeeriumi Euroopa Liidu osakonna lauauülem) 	<ol style="list-style-type: none"> Tallinn, 10.01.2013 Tallinn, 25.01.2013 ja 31.01.2013 Tallinn, 30.01.2013 E-kiri, 29.01.2013
Kõneisikud	<ol style="list-style-type: none"> Marko Pomerants- siseminister 2009-2011 	<ol style="list-style-type: none"> Tallinn, 30.01.2013
Kaasaaitajad	<ol style="list-style-type: none"> Aune Kotli- nõunik Eesti Alalises Esinduses NATO juures Brüsselis (varem Välisministeeriumi Euroopa Liidu osakonna Coreper II koordinatsioonibüroo direktor) Celia Kuningas-Saagpakk- Välisministeeriumi 3. büroo direktor (varem Eesti Prantsuse saatkonna konsul) Olev Aarma- Riigikogu väliskomisjoni nõunik, sekretariaadi juhataja (varem Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni nõunik, sekretariaadi juhataja) 	<ol style="list-style-type: none"> Brüssel, 11.02.2013 Tallinn, 12.02.2103 Tallinn, 14.02.2013

Küsimustikud kategooriate kaupa

Initsiaatorid (Eesti)

1. Millal ja kelle kaudu kuulsite esmakordselt IT-agentuuri loomise ideest?
2. Miks otsustasite ideest kinni haarata ja seda Eestile reklaamida?
3. Kellele otsustasite oma ideed tutvustada? Miks just talle/ neile?
4. Millised olid esmased reaktsioonid?
5. Kuidas hindate, kas idee võeti ruttu omaks või tuli selle nimel palju vaeva näha?
6. Kes olid teie hinnangul sel perioodil Eestis need võtmeisikud/ asutused, kellest sõltus Eesti huvide kaitse EL's?
7. Millal kaasati teie poolt nimetatud võtmeisikud/asutused otsustusprotsessi?
8. Kas ja kuidas ning millal tekkis plaan idee realiseerimiseks?
9. Milline see plaan oli?
10. Kas see plaan vastas teie ootustele/nägemusele? Kas teid kaasati selle plaani koostamisse?
11. Kas nägite plaanis ka nõrku kohti? Kas ja kuidas püüdsite neid maandada?
12. Kas see plaan oli (üldjoontes) kooskõlas EL asjade siseriikliku otsustusprotsessi põhimõtetega?
13. Milline oli teie hinnangul EL institutsioonide roll (komisjon, nõukogu, parlament, teised institutsioonid) IT agentuuri loomise protsessis? Andke palun hinnang, kas EL institutsioonide roll oli protsessis keskne ja juhtiv, koordineeriv ja toetav või väheoluline ja pigem korraldav.
14. Milline oli teie hinnangul EL liikmesriikide roll IT agentuuri loomise protsessis? Andke palun hinnang, kas EL liikmesriikide roll oli protsessis keskne ja juhtiv, koordineeriv ja toetav või väheoluline ja pigem korraldav.

Initsiaatorid (EL- Euroopa Komisjon)

1. Palun kirjeldage, millal ja kuidas tekkis idee luua eraldiseisev agentuur, mis vastutaks suuremahuliste IT-süsteemide haldamise ja arendamise eest?
2. Kuidas liikmesriigid ja EL institutsioonid seda ideed vastu võtsid? Kes olid poolt, vastu, erapooletud? Kas osapoolte reaktsioon oli ootuspärane?
3. Kuidas hindate kogu IT-agentuuri loomise protsessi, kas see oli sarnane ükskõik millise teise agentuuri loomisele? Mis oli teistmoodi?
4. Millised olid peamised takistused ja väljakutsed IT-agentuuri loomise protsessis?
5. Kas Lissaboni lepingu jõustumine 2009.a lõpul (ning sellega seonduvalt EL sisene otsustusprotsess) pigem toetas seatud eesmärgi saavutamist või oli pigem takistuseks?
6. Millised liikmesriigid olid teie hinnangul potentsiaalsed kandidaadid IT-agentuuri asukohamaaks kandideerimisel?
7. Kas oskasite oodata Eesti kandideerimishuvi? Milline oli esmane reaktsioon?
8. Kuidas hindate Eesti ja Prantsusmaa strateegiat?
9. Millised olid Eesti/Prantsusmaa eelised/puudujäägid?
10. Kas 2003.a Ülemkogu otsus luua uued ELi agentuurid uutesse liikmesriikidesse mängis ka kandidaatide eelistamisel rolli?
11. Kas Eesti maine eduka IT-riigina oli otsuse tegemisel oluline tegur?

12. Milliseks hindate lõpptulemust (õiguslik alus + asukoht Eestis), st kas see aitab lahendada probleemi, milleks eraldiseisvat agentuuri üldse luua oli vaja?

Otsustajad (Eesti)

1. Millal ja kelle kaudu kuulsite esmakordselt IT-agentuuri Eestisse toomise ideest?
2. Milline oli teie esmane reaktsioon sellele ideele?
3. Mis oli peamine põhjus, miks ideed toetama asusite? Millised olid teised olulisemad kõrvaltegurid?
4. Millised olid teie hinnangul idee teostamise nõrgad küljed?
5. Kas otsustajate ringis oli ka erimeelsusi, milles need seisnesid? Millal tekkisid?
6. Kuidas hindate üldist meelsust otsustajate ringis kogu protsessi vältel?
7. Kuidas hindate tagant järgi „projekti“ teostamise plaani? (ajaraam, eesmärkide selgus, info piisavus jne), mida oleksite teinud teisiti?
8. Millised tegurid olid teie hinnangul need, mis aitasid IT-agentuuri Eestisse tuua? (olulisuse järjekorras, koos põhjendustega)
9. Millist rolli mängis Eesti kui väikeriigi staatus (mitte nii bürokratlik otsustusprotsess, „kõik tunnevad kõiki“ jne) seatud eesmärkide saavutamisel?
10. Milline oli teie hinnangul EL institutsioonide roll (komisjon, nõukogu, parlament, teised institutsioonid) IT agentuuri loomise protsessis? Andke palun hinnang, kas EL institutsioonide roll oli protsessis keskne ja juhtiv, koordineeriv ja toetav või väheoluline ja pigem korraldav.
11. Milline oli teie hinnangul EL liikmesriikide roll IT agentuuri loomise protsessis? Andke palun hinnang, kas EL liikmesriikide roll oli protsessis keskne ja juhtiv, koordineeriv ja toetav või väheoluline ja pigem korraldav.

Otsustajad (EL- Euroopa Parlament)

1. Palun kirjeldage, millal ja kuidas tekkis idee luua eraldiseisev agentuur, mis vastutaks suuremahuliste IT-süsteemide haldamise ja arendamise eest?
2. Kuidas liikmesriid ja EL institutsioonid seda ideed vastu võtsid? Kes olid poolt, vastu, erapooletud? Kas osapoolte reaktsioon oli ootuspärane?
3. Milline oli plaan ideest teostuseni?
4. Millised olid teie arvetes peamised takistused ja väljakutsed idee realiseerimisel?
5. Mis oli kõige keerulisem läbirääkimistel Euroopa Parlamendi vaatenurgast?
6. Milliseks hindate lõpptulemust (õiguslik alus + asukoht Eestis), st kas see aitab lahendada probleemi, milleks eraldiseisvat agentuuri üldse luua oli vaja?
7. Kuidas hindate kogu IT-agentuuri loomise protsessi, kas see oli sarnane ükskõik millise teise agentuuri loomisele? Mis oli teistmoodi?
8. Kas oskasite oodata Eesti kandideerimishuvi? Milline oli esmane reaktsioon?
9. Kuidas hindate Eesti ja Prantsusmaa strateegiat?
10. Millised olid Eesti / Prantsusmaa eelised/puudujäägid?
11. Kas 2003.a Ülemkogu otsus luua uued ELi agentuurid uutesse liikmesriikidesse mängis ka kandidaatide eelistamisel mingitki rolli?
12. Kas Eesti maine eduka IT-riigina oli otsuse tegemisel oluline tegur?

Kõneisikud

1. Millised olid peamised tegurid, mis motiveerisid teid IT-agentuuri nimel aktiivselt sõna võtma?
2. Kas tegutsesite teile ette antud strateegia põhjal või pakkusite ka ise lahendusi, kuidas protsessiga edasi liikuda?
3. Kuidas hindate Eesti koostatud strateegiat? Millele veel oleks võinud tähelepanu juhtida?
4. Keda veel oleks võinud kaaluda IT-agentuuri Eestisse toomise eestkõnelejana? Miks?
5. Mis oli selle rolli puhul kõige keerulisem?
6. Mis lihtsustas teie tööd?
7. Kas teie hinnangul peeti Eestit algusest peale tõsiselt võetavaks kandidaadiks?
8. Kes olid Eesti peamised konkurendid? Millal nad tekkisid?
9. Kuidas hindate Eesti konkurentide ettevalmistust ja strateegiat?
10. Millist rolli mängis Eesti kandidatuuri puhul väikeriigi staatus? Uue liikmesriigi staatus? IT-riigi imago?
11. Kuidas tervikuna hindate oma panust, kas tunnetate, et teil on oma osa IT-agentuuri Eestisse toomisel?
12. Milline oli teie hinnangul EL institutsioonide roll (komisjon, nõukogu, parlament, teised institutsioonid) IT agentuuri loomise protsessis? Andke palun hinnang, kas EL institutsioonide roll oli protsessis keskne ja juhtiv, koordineeriv ja toetav või väheoluline ja pigem korraldav.
13. Milline oli teie hinnangul EL liikmesriikide roll IT agentuuri loomise protsessis? Andke palun hinnang, kas EL liikmesriikide roll oli protsessis keskne ja juhtiv, koordineeriv ja toetav või väheoluline ja pigem korraldav.

Kaasaaitajad

1. Milline oli teie roll IT-agentuuri Eestisse toomise protsessis?
2. Kuidas sattusite sellesse protsessi?
3. Mis oli selles protsessis teie jaoks kõige keerulisem?
4. Kas ja kelle poolt tajusite toetust oma rollile? Milles see väljendus?
5. Kes olid teie peamised koostööpartnerid?
6. Kas rollijaotus erinevate osapoolte vahel oli selge ja eesmärgid arusaadavad?
7. Kas ja kui palju järgiti IT-agentuuri Eestisse toomise protsessis formaalset siseriiklikku EL otsustusprotsessi? Palun kirjeldage.
8. Kuidas hindate Eesti valmisolekut ja pühendumust tervikuna IT-agentuuri Eestisse toomisele?
9. Kuidas hindate võtmefiguuride valikut, koostatud strateegiat? Mida oleks võinud teha teisiti? Miks?
10. Kas saavutatud tulemus oli parim, mida Eesti selles olukorras oleks saanud saavutada?
11. Kuidas hindate tervikuna IT-agentuuri Eestisse toomise protsessi?
12. Milline oli teie hinnangul EL institutsioonide roll (komisjon, nõukogu, parlament, teised institutsioonid) IT agentuuri loomise protsessis? Andke palun hinnang, kas EL institutsioonide roll oli protsessis keskne ja juhtiv, koordineeriv ja toetav või väheoluline ja pigem korraldav.

13. Milline oli teie hinnangul EL liikmesriikide roll IT agentuuri loomise protsessis?
Andke palun hinnang, kas EL liikmesriikide roll oli protsessis keskne ja juhtiv, koordineeriv ja toetav või väheoluline ja pigem korraldav.

Siseriiklikku otsustusprotsessi toetav koordinatsioonisüsteem (Riigikantselei, 2005)

	Otsustusprotsessi menetlusetapp	Vastutaja	Tegevus
1	Algatuse esitamine	KOK	ELSi saabunud algatus esitatakse KOK'i istungile vastutaja ja seisukohtade valitsusele esitamise tähtaja määramiseks
		Ministeerium	Määrab algatusele ministeeriumi vastutaja ning kujundab seisukoha edasise menetlemise osas.
2	Seisukoha kujundamine	Ministeerium	Analüüsib algatust ja valmistab ette Eesti seisukohtade eelnõu, kaasates erinevaid osapooli
		KOK	Arutab läbi valitsusele esitatavad seisukohad
		Valitsus	Kiidab heaks või lükkab tagasi esitatud seisukohtade eelnõu
		ELAK	Kujundab koos teiste Riigikogu komisjonidega seisukoha. Kui see ei ühti valitsuse seisukohaga, toimub uus arutelu valitsuses.
3	Seisukoha kaitsmine EL nõukogu töötasanditel	Ministeerium	Vastutab seisukoha kaitsmise eest töögrupis
		Välisministeerium	Vastutab seisukoha kujundamise ja kaitsmise eest Coreperis
		Ministeerium	Valmistab ette Eesti seisukohad nõukogu sisulisteks punktideks
		KOK	Arutab läbi nõukoguks ette valmistatud seisukohad
		Valitsus	Kiidab heaks või lükkab nõukogu seisukohtade eelnõu tagasi
		ELAK	Annab oma seisukoha valitsuses heaks kiidetud nõukogu seisukohtadele
		Ministeerium	Vastutab seisukoha kaitsmise eest nõukogus ja koostab valitsusele ülevaate nõukogu aruteludest
4	Õigusakti vastuvõtmine ja rakendamine	ELS	Annab 2 korda kuus ülevaate jõustunud õigusaktidest ning teeb KOKle ettepanekud vastutajate ning ülevõtmise/rakendamise tähtaegade määramise osas
		KOK	Määrab vastutavad ministeeriumid, arutab valitsuskabinetile esitatavaid ülevaateid ning teeb ülevaateid direktiivide ülevõtmise seisust.
		Ministeerium	Tagab õigusaktide tähtaegse ülevõtmise ja rakendamise

IT-agentuuri loomine ajateljel



Eesti ja Prantsusmaa ühispakkumine (väljavõte EL Nõukogu dokumendist nr 16658/10)

Eesti ja Prantsusmaa on mõlemad esitanud taotluse, et tulevase õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonna suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise ameti asukoht oleks nende riigis. Mõlema riigi taotlus ameti asukoha kohta on erineval kuid üksteist täiendaval viisil täiesti põhjendatud.

Sellest tulenevalt on Prantsusmaa ja Eesti otsustanud ära kasutada oma ühiseid eeliseid ja oskusteavet, tehes Euroopa Parlamendile ja nõukogule ühisettepaneku Euroopa Liidu jaoks kasulike korralduste kohta.

Ettepanek seisneb põhiliselt järgmises:

- uue ameti asukohaks oleks Tallinn, et anda viimasele maksimaalselt poliitilist ja strateegilist mõjujõudu. Seal täidetakse enamik ameti ülesannetest, eelkõige sellised, mis on seotud juhtimise ja strateegiaga, samuti vajadusel mõned ettevalmistavad meetmed;
- keskset kavandamist vajavate olemasolevate ja tulevaste süsteemide arendus ja töö toimuks Strasbourgis, et optimeerida tehnilist sünergiat olemasolevate süsteemidega.

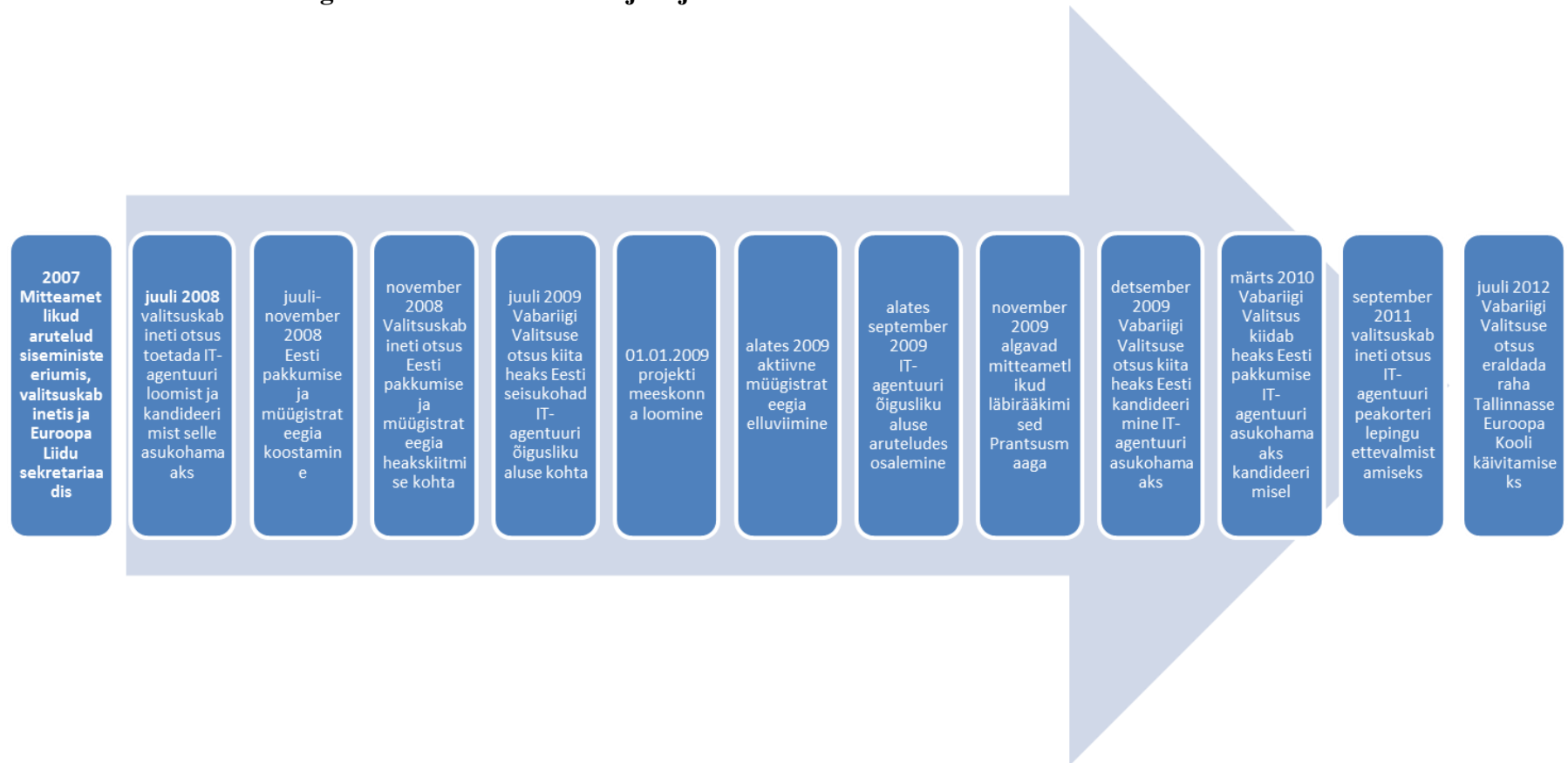
Artikli 7 lõike 4 kavandatav sõnastus põhineb sidususe ja õigusliku selguse huvides vaid määruse eelnõus kasutatud mõistetel Nende uute korralduste arvessevõtmiseks võib vaja olla muude sätete teksti mõningat ümbersõnastamist, et tagada kogu teksti järjepidevus.

Prantsusmaa ja Eesti poolt pakutav süsteem võimaldab tõelist sidusust. Kavandatav ülesannete selge ja ratsionaalne jagamine tagab süsteemide keskse haldamise, ohustamata ameti võimet oma eesmärged saavutada. Paljud organisatsioonid, nii avalik-õiguslikud kui ka eraõiguslikud, on võtnud kasutusele sarnase lahenduse, eelkõige uute info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate valdkonnas.

Selle ühisettepanekuga kasutatakse ära Strasbourgis juba tehtud investeeringuid ja samuti Eesti poolt võetud kohustust teha ameti loomisesse olulisi investeeringuid. Kapitalikulud ei ole seetõttu märkimisväärsed.

Kokkuvõttes on sellest ühisettepanekust tulenev lahendus vähem kulukas. Tsentraliseeritud juhtimissüsteemiga kaasnev infrastruktuuri jagamine ei takista ülesannete sujuvat rakendamist ega suurenda ebaproportsionaalselt jooksvaid kulusid. Sellest tulenevad võimalikud kulud kaetakse suures osas loodava sünergiaga. Lisaks on see lahendus põhimõtteliselt kooskõlas Euroopa Ülemkogu poolt 2003. aastal vastu võetud otsusega.

Eesti kandideerimine IT-agentuuri asukohamaaks ajateljel



Eesti pakkumise kokkuvõte IT-agentuuri asukohamaaks kandideerimisel

Summary of the Estonian proposal

The Estonian offer takes into account the impact assessment of the European Commission concerning the proposal for the establishment of an Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (SEC(2009) 837, 24.06.2009).

The Estonian offer has been prepared with the assumption that the Agency would continue operating the existing SIS II and VIS systems at the current location in Strasbourg (and St. Johann im Pongau, Austria). Should the Member States concerned and the EU decide differently, Estonia stands ready to supplement its offer.

The offer as of today contains the following steps Estonia will take towards contributing to the creation of the Agency:

- The Estonian Government will finance the construction or renovation of an office building for the Agency's headquarters according to the Agency's needs. The office building will be placed at the Agency's disposal rent free – the Agency would only have to cover the operating costs;
- Considering that to become fully operational the Agency will need time (until all the planned staff is recruited and the Agency can move into its permanent building), it would be expedient and cost effective to use rental space until that moment. Estonia is offering to cover the rental costs of an office space required for the Agency's work during the first year;
- Estonia will cover the expenses related to the construction of the new data centre (server room) in Estonia to satisfy Agency's future needs and will give it to the Agency's disposal rent free;
- in the construction of the data centre/server building, environmentally friendly and sustainable solutions will be prioritised;
- In order to facilitate the establishment of the Agency, Estonia will form a support team to coordinate activities on the Estonian end;
- Estonia will make the necessary preparations and support the introduction of the European School curriculum.

Estonia's estimated investment into the establishment of the Agency in Estonia will be approximately 17 million EUR. Additional 3,2 million EUR is foreseen for improving opportunities to acquire international education in Estonia.

ESTONIAN PERFORMANCE IN EU DECISION MAKING PROCESSES BY EXAMPLE OF THE ESTABLISHMENT OF THE IT AGENCY

Ketlin Jaani-Vihalem

Summary

The establishment of the IT Agency⁸ in itself and bringing its headquarters to Tallinn may be considered as one of the more positive outcomes of the policy Estonia has towards the European Union. It may be that the establishment of the IT Agency might have taken place even without Estonia's active participation, however, in which case the headquarters would not have been situated in Tallinn, but elsewhere. Likewise, one can not be certain that the agency would thus have been created as a competence centre in charge of creating and managing large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice.

It was in Estonia's best interest to create a strong agency that would help effectively ensure the internal security of the European Union and do it in a way that would be cost effective to operate. In addition to that Estonia saw the IT Agency as an opportunity to participate in EU-level politics in a more active way and decided to stand as a candidate for its country of location. For Estonia being a small country it was a very important decision because the goal to which they began to strive for meant comprehensive commitment and demanded a lot of resources, yet it still led to a positive outcome. Estonia proved itself to be a competent member state who is capable of influencing the the policy of the European Union and of pursuing its own interests.

The aim of this thesis is to assess, by example of the establishment of the IT Agency, how productive Estonian participation has been in EU justice and home affairs decision making processes and determine the main factors of efficacious participation. Analyzing the results is based upon the liberal intergovernmental theory that has been shaping the EU justice and home affairs cooperation for a long time. The topicality of this Master's thesis was based on the need to scientifically explain what Estonia as a small country

⁸ EU Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice.

could take into account in order to participate successfully in EU decision making processes.

To achieve the aims of this thesis the following research tasks were set:

1. To give an overview of the objectives of EU justice and home affairs cooperation, how these objectives are shaped, and to assess the liberal intergovernmental approach as a theoretical frame in setting these goals.
2. To describe in detail the formal decision making process in the field of EU justice and home affairs, and the opportunities of facilitating cooperation.
3. To determine by example of the IT Agency the main factors of efficiency participation of Estonia as a small country being a participant in deciding EU justice and home affairs matters, its role in shaping decisions, and upon looking into these matters:
 - a. describe the creation of the IT Agency in as much detail as possible and determine its central enabling and hindering factors;
 - b. analyse if and to what extent has Estonia based its action to the so called success models of small countries and whether those can be considered as a reason for success;
 - c. draw up conclusions on the influence of liberal intergovernmentalism to the process of the creation of the IT Agency and on the main factors of efficiency participation and give recommendations on what Estonia as a small country could take into account in order to facilitate success when being a participant of the decision making process of EU justice and home affairs, and as a shaping factor in the passing of these decisions.

To achieve these objectives the main method used in this thesis was the explanatory case study, or otherwise known as explanatory case report, which drew upon expert interviews and written documented materials. Expert interviews were carried out with 11 people who participated in the creation of the IT Agency and who were either from Estonia or working for various EU institutions. In order to gather material that was as diverse as possible, the experts were chosen so that all the primary roles like initiator, instigator, decision maker, and contributor would be represented.

The success Estonia had when establishing the IT Agency was determined by various different circumstances. At first the decisive factor was Estonia's will to be proactive in their EU-directional policy, and the idea to create an IT Agency was a good opportunity to do just that. The Agency's sphere of activity coincided with Estonia's positive IT image and therefore created a suitable context for the candidature. This context was also supported by the 2003 Council decision foreseeing that all new EU agencies ought to be head quartered in new member states. When weighing their candidacy and also later, as early as during the negotiations phase, Estonia based its course of action on the domestically agreed priorities of their EU-directional approach. Verbalizing priorities and setting goals makes it possible for small countries to better channel their engagement in the EU. This was also the case with Estonia standing as a candidate for the IT Agency's country of location.

In addition to that, Estonia made the right decision in choosing the people who were to be the instigators of bringing the IT Agency into Estonia. Kristo Põllu and Piret Lilleväli were not only good project managers domestically, but also respected and professional cooperation partners on the EU level. Based on their earlier experiences and having been active in the field for many years, it was easy for them to establish contacts with both the EU institutions and other member state representatives. Creating cooperation networks and having the skill to use them gives small member states an edge that enables them to strengthen their position in international negotiations. But one must not underestimate the contributions of other people who participated in this project because it was a team effort that set priority to smooth teamwork, having faith in the goals that were set and possessing total commitment to achieving them.

Another criterion of success was the content of Estonia's offer and also the reasoning behind their candidacy. Estonia was willing to cover the costs for building the headquarters, moreover to use environmentally friendly solutions to do so, offer support teams for personnel to facilitate settling in, and create opportunities for offering international education. Estonia's candidacy was based on the argument that was difficult to argue against – there were yet no EU agencies in Estonia, Estonia was a new

member state, and according to the 2003 Council decision Estonia had reasonable expectations of housing an EU agency. Added to that Estonia was also a successful IT country whose setting would have best benefited the development of the IT Agency.

The right strategy and choice of tactics was what granted Estonia success in negotiations. Early preparation on the domestic level, including both the government's approval of the contents of the offer and the layout of presenting the candidacy was what enabled Estonia to portray themselves as self-confident and impelling whilst pleading their case. During the negotiations of the country of location they focused on finding support and forming as large a coalition as possible. For that purpose many meetings took place both in member state capitals and in permanent representations in Brussels. Officials, politicians and diplomats were all involved in the process. Lobbying was at first focused on neighbouring countries, then moved on to new member states and finally tried to gain the support of the rest of the member states.

Negotiations with France were the most challenging for Estonia. The size of the competitor and their sheer experience in having cooperated with the EU did not give Estonia much promise for success. In the end, both parties were forced to seek compromise. Yet perseverance, consistency and fearlessness were the qualities that eventually brought Estonia success and aided in achieving a suitable agreement. Thus it can be said Estonia used all their bargaining strategies that small counties have in their arsenal – forming coalitions, bargaining and striving for self-profit.

The establishment of the IT Agency as a whole was problematic also when striving to achieve an agreement with the European Parliament. The changes in the EU justice and home affairs decision making processes that accompanied with the changes to the Treaty of Lisbon gave the European Parliament much bigger decision-making rights and made member states feel compelled to make compromises. The Council-approved decision regarding the Agency got approval from the European Parliament partly due to Estonia's preparedness for close cooperation and openness in offering clarification.

Thus the creation of the IT Agency is on one hand characterized by being based on the

liberal intergovernmental approach and on the other hand defined by the forcefulness of Estonia's transnational approach and the realisation that the interests of member states can no longer be realized only through transnational negotiations. However, the changes that have taken place in the EU justice and home affairs decision making processes have given small countries bigger opportunities in realizing their interests due to the fact that in the conditions of a qualified majority of votes it is easier to form coalitions and thus succeed in reaching the goals that they strive for.

The establishment of the IT Agency was approved by the Council in September 2011. Its headquarters were built in Estonia, Tallinn; the data system servers remained in France, Strasbourg, and the backup servers in Austria, Sankt Johann im Pongau. The Agency formally started working in December 2012 and by now the staff working there amounts to 13 people. According to plans that number should by the end of 2013 rise to 45 people. The additional value that establishing the Agency in Estonia was supposed to bring is still left to be evaluated over the years. Only then would it be possible to draw conclusions on how cost effective the project has been for Estonia.